

Verslag en Advies Politiek Bestuurlijke Avond Langedijk

13 januari 2014

Aanleiding

Gedurende 2013 is steeds duidelijker geworden dat verregaande vormen van samenwerking of eventueel zelfs een herindeling de nabije gemeentelijke toekomst van Langedijk gaan bepalen.

De raad van Langedijk heeft nadrukkelijk uitgesproken zelf de regie te willen voeren aangaande samenwerking en heeft daartoe een kadernotitie vastgesteld met toetsingscriteria voor samenwerking. Door middel van samenwerking kunnen op veel terreinen ambitieuzere doelstellingen gehaald worden, die voor Langedijk alleen, niet of tegen te hoge kosten haalbaar zouden zijn. Echter, samenwerking dient weldoordacht te zijn om deze beoogde, gunstige uitwerking te hebben. Het afwegingskader in de nota bestaat uit uitgangspunten en toetsingscriteria die volgens de raad de waarschijnlijkheid van een gunstige uitwerking van samenwerking vergroten.

Dit afwegingskader is nog steeds relevant maar gezien de impact van de decentralisaties en de ontwikkelingen rond samenwerking in de regio, is de vraag opportuun of er nog andere actieve vervolgstappen nodig zijn om als raad in regie te kunnen blijven aangaande samenwerking.

Vanwege het strategische belang is de inschatting dat, voorafgaande aan een door de raad vast te stellen besluit over de vervolgstappen qua inhoud en proces, er eerst een verkenning en meningsvorming moet plaatsvinden binnen de raad zelf. Hiervoor zijn twee politiek bestuurlijke avonden georganiseerd op respectievelijk 27 juni 2013 en 13 januari 2014. Dit verslag concentreert zich op de analyses en uitkomsten van de bijeenkomst op 13 januari. Waar relevant wordt gebruikt gemaakt van de verkenningen en observaties uit de bijeenkomst van 27 juni.

Contextanalyse en besproken ontwikkelingen

In de opzet van de Politiek Bestuurlijke Avonden is er voor gekozen om te starten met een verkenning van relevante invalshoeken voor (regionale) samenwerking en te bezien welke mogelijke toekomstscenario's voor Langedijk daaruit voortvloeien.

Tijdens de bestuurlijke avonden zijn meerdere invalshoeken verkend:

1. Visie- en beleidsagenda van Langedijk

Vanuit het programma Slim@Langedijk is geïnventariseerd welke beleidsthema's op dit moment als het meest relevant worden gezien voor de gemeentelijke toekomst van Langedijk.

Het startpunt daarvoor zijn de volgende constatering¹: Langedijk staat zoals iedere gemeente voor grote uitdagingen. Financieel-economisch is het zwaar weer en de huidige crisis en te verwachten naweeën bieden geen perspectief op snelle verbetering van de gemeentefinanciën. Integendeel, nieuwe bezuinigingen staan voor de deur en Langedijk moet zich opmaken voor een periode waarin

¹ Projectopdracht: Visie & Strategie project

structureel minder middelen beschikbaar zijn voor vrijwel alle domeinen. Steeds vaker gaat gelden dat de financiële mogelijkheden ontoereikend zijn om op de traditionele manier te kunnen blijven werken en denken of dat met alleen versoberen bezuinigingen kunnen worden opgevangen. En met alleen scherpere keuzes maken en betere prioriteiten stellen, is Langedijk nog niet in staat de opgave voor de komende jaren te vervullen. Daarvoor is het ook nodig om als gemeentelijke organisatie zodanig te vernieuwen dat het mogelijk is om met minder middelen dezelfde of betere maatschappelijke prestaties te leveren. Dat kan door innovaties als herontwerpen van de gemeentelijke rolinvulling, het optimaliseren van processen en werkwijzen of door het herdefiniëren van gemeentelijke voorzieningen, producten en diensten.

Uit een longlist zijn daar de volgende beleidsthema's als onderscheidend naar voren gekomen:

- Sociaal domein (3Ds, incl. ISD),
- Passend voorzieningenniveau (maatschappelijke doelen, project subsidies, project accommodaties),
- Langedijker identiteit,
- Slim samenwerken (ondersteuning van maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemerschap
- Wonen (de opgave vanuit de Grex en extramuralisering),
- De financiële situatie en agenda interacteert met alle thema's.

Vanuit het programma Slim@Langedijk bestaat de intentie om de feiten en mogelijke keuzes per beleidsthema in samenhang te beschrijven in een speelveldnotitie.

2. Politieke agenda

De politieke keuzes die gemaakt gaan worden ten aanzien van de beleidsthema's zullen medebepalend zijn voor de gemeentelijk toekomst van Langedijk. Iedere partij maakt daarbij uiteraard eigen afwegingen. Wel kan bij die keuzes (bijvoorbeeld met behulp van de kadernotitie samenwerking van de raad) de verwachte impact op samenwerking of herindeling meegewogen worden.

Het is aan de nieuwe gemeenteraad gekozen op 19 maart om daar naar eigen inzicht verder invulling aan te geven.

3. Decentralisaties

De veranderingen die in het sociaal domein door de centralisaties op stapel staan, zijn ongekend. Het Rijk geeft gemeenten steeds meer taken en verantwoordelijkheden. Dat betekent ook voor Langedijk:

- overheveling van de begeleiding, ondersteuning en verzorging uit de Awbz per 2015 naar de Wmo.
- uitvoering van de Participatiewet (voor WWB, voormalig Wajong en Wsw);
- verantwoordelijkheid per 2015 voor de jeugdzorg.

De veranderingen gaan landelijk gepaard met forse bezuinigingen. Op de Awbz structureel 1,7 miljard, op de Participatiewet 1,8 miljard. En op de jeugdzorg nog eens additioneel 150 miljoen bovenop eerder afgesproken bezuinigingen.

Langedijk dient net als andere gemeenten een adequaat antwoord te vinden op de forse eisen die decentralisaties stellen aan de uitvoeringskracht:

- bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht
- beschikbaarheid van capaciteit en expertise om deze taken adequaat uit te voeren en deze integraal aan te bieden.

Het kabinet voert op dit moment een tweesporenbeleid om de uitvoeringskracht van gemeenten te borgen:

- Gemeenten zijn gevraagd onder een aantal voorwaarden **congruente samenwerkingsverbanden** rond de decentralisaties te vormen.
- Via een tweede spoor wordt de **opschaling van gemeenten bevorderd**, onder andere door provincies meer mogelijkheden te geven om herindelingen te initiëren. Hiertoe is een nieuw Beleidskader gemeentelijke herindeling opgesteld en wordt gezocht naar (financiële) prikkels gericht op opschaling.

Naast uitvoeringskracht zijn er andere belangrijke dilemma's rond de decentralisaties waar Langedijk (c.q. de raad) zich in dient te positioneren. Het CPB² signaleert dat het daarbij onder meer gaat om:

- Het dilemma tussen doelmatigheid en (rechts)gelijkheid dat zich doet gelden zowel bij de jeugdzorg als bij de WMO 2015: wat is de balans tussen gemeentelijke beleidsvrijheid om een efficiënte uitvoering en synergie, maatwerk en experimenten mogelijk te maken en het risico op significante verschillen tussen gemeenten in het niveau en kwaliteit van de aangeboden voorzieningen?
- De opgelegde doelmatigheidskortingen die het dilemma verscherpen dat bestaat tussen enerzijds financiële prikkels voor gemeenten om kosten te drukken en anderzijds het gevaar dat daardoor risicoselectie optreedt (gemakkelijke gevallen krijgen bijvoorbeeld voorrang boven moeilijke gevallen), of beknipt wordt op de kwaliteit van voorzieningen als deze niet goed meetbaar en te contracteren is.
- Het dilemma tussen de concentratie van uitvoeringstaken bij een gemeente om synergie-effecten te realiseren, en het feit dat de optimale schaal voor deze synergie per taak kan verschillen. Bij jeugdzorg speelt dit dilemma zeker een rol. Daar kunnen enkele zeer specifieke vormen van zorg beter bovenregionaal of zelfs op nationale schaal georganiseerd worden. Dit vergt bij die vormen van zorg veel samenwerking tussen gemeenten en in enkele gevallen bovenregionale samenwerking.

De omvang en complexiteit van de decentralisaties en de wijze van invoering maken (meerdere) samenwerkingsverbanden voor Langedijk onvermijdelijk. Tijdens de bestuurlijke avonden is diverse keren aandacht gevraagd voor de constatering dat veel samenwerkingsverbanden een gebrekkige aansturing en gebrekkige democratische legitimatie kennen. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben de neiging zich tot een aparte 'bestuurslaag' te ontwikkelen. Zelfs uitvoeringsgerichte samenwerkingsverbanden geven regelmatig op hun sectorale deskundigheid

² CPB notitie Decentralisaties in het sociale domein, september 2013

gebaseerde adviezen. Deze onttrekken zich aan integrale politiek-bestuurlijke (en dus financiële) afweging op gemeentelijk niveau waardoor sluipenderwijs een deel van de vrije lokale beslissruimte kan verdwijnen. Gezien de aard van de taken in het sociale domein (toekennen van voorzieningen in plaats van uitvoering van rechten) is het belangrijk dat de raad de verantwoordelijkheden die daarbij horen ook kan dragen en daar aanspreekbaar op kan zijn voor de inwoners van Langedijk.

4. Regionale ontwikkelingen

Zowel de vorming van veel intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als eventuele gemeentelijke herindeling vindt plaats in een regionale context. Er bestaat al veel lopende samenwerking in de regio Alkmaar en op dit moment zijn er belangrijke ontwikkelingen gaande. Naast de eerder genoemde samenwerkingsnoodzaak voor de Decentralisaties zijn dat bijvoorbeeld de fusie van Alkmaar, Schermer en Graft-de Rijk, de uitbreiding en intensivering van samenwerking van de BUCH-gemeenten (Bergen, Uitgeest, Heiloo en Castricum) en de uitbreiding en intensivering van de samenwerking van de HAL-gemeenten (Heerhugowaard, Alkmaar, Langedijk).

Met als ambitie om zich ontwikkelen tot hoofdstad van Noord Holland Noord en met als doel het vergroten van de bestuurlijke slagkracht en op maat gesneden dienstverlening, fuseren per 1 januari 2015 de gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer. Dan is er één gemeente met één ambtelijke organisatie en één gemeenteraad. 2014 wordt benut om intensiever samen te werken en te onderzoeken welke voorzieningen in stand blijven in Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer.

De gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo (BUCH) hebben de afgelopen maanden een verkenning gedaan naar samenwerking op ambtelijk niveau. De belangrijkste conclusie was dat het samenvoegen van de vier organisaties voordeel kan opleveren op de thema's kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid. De voor- en nadelen van het samenvoegen van de vier gemeentelijke organisaties wordt het komende jaar verder onderzocht en doorgerekend. Ondertussen gaan de vier gemeentelijke organisaties de reeds bestaande samenwerkingen uitbreiden en intensiveren. Van herindeling of fusie van de gemeenten is vooralsnog geen sprake.

Ook de gemeenten Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk willen gaan samenwerken met als doel de kosten van de organisatie te verlagen, de kwetsbaarheid te verminderen en de kwaliteit te verhogen. Het gaat daarbij in eerste instantie om alle ondersteunende taken van de drie gemeenten die ondergebracht gaan worden in een gemeenschappelijke samenwerkingsvorm. Taken op het terrein van personeel & organisatie, inkoop, financiën & administratie, ICT, huisvesting en facilitaire zaken worden gefaseerd ondergebracht in een Shared Service Center (SSC) dat op 1 januari 2016 volledig is ingericht. Taken op het terrein van de ISD worden in een gezamenlijke uitkeringsorganisatie ondergebracht, die per 1 januari 2015 operationeel moet zijn.

Het afwegingskader van de raad is in dit verband nog steeds zeer relevant om goed om te gaan met de belangrijke factoren die nu spelen in de regio Alkmaar:

- Onderling vertrouwen;
- Beeldvorming;
- Urgentiebesef ten aanzien van samenwerking ;
- Zoeken naar samenhang in doelstellingen;
- Afwegingen rond partnerkeuze en de taakafbakening van samenwerking

- De samenwerkingsvorm zelf

5. Nieuwe Beleidskader Gemeentelijke Herindeling

Eind mei 2013 is er door minister Plasterk een nieuw beleidskader gemeentelijke herindeling naar de 2^e kamer gestuurd. Met behulp van dit kader wil BZK kunnen beoordelen en toetsen of verzoeken tot herindeling van provincies en/of gemeenten gehonoreerd en ondersteund worden. De belangrijkste beleidsuitgangspunten zijn

- Beleid kan het beste *dicht bij de burger* uitgevoerd worden. Met de decentralisaties in het sociale domein draagt het kabinet hieraan bij.
- Gemeenten staan daardoor voor een *grote opgave* om een steeds omvangrijker wettelijk takenpakket en hun eigen autonome taken adequaat uit te voeren en de daarvoor benodigde maatschappelijke verbindingen aan te gaan.
- *De eisen* aan de bestuurskracht van gemeenten nemen toe (bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht).
- In dit Beleidskader geeft het kabinet aan hoe gemeentelijke herindelingen worden *beoordeeld en getoetst*.
- Ook dit kabinet kiest voor *herindeling van onderop*. Het is primair aan gemeenten zelf om via herindeling te werken aan versterking van hun bestuurskracht.
- *Wijzigingen*: het versterken van de positie van de provincie om in goede samenspraak met gemeenten zelf tot voorstellen voor herindeling te komen en de weging van het criterium draagvlak.
- Deze wijzigingen zijn nodig om de *dynamiek* rond herindelingen van onderop te vergroten en zo een *versnelling* van het aantal herindelingen te bereiken.

De beoordeling en toetsing zelf vindt plaats aan de hand van de volgende criteria³:

1. Draagvlak: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk
2. Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid
3. Bestuurskracht
4. Evenwichtige regionale verhoudingen
5. Duurzaamheid

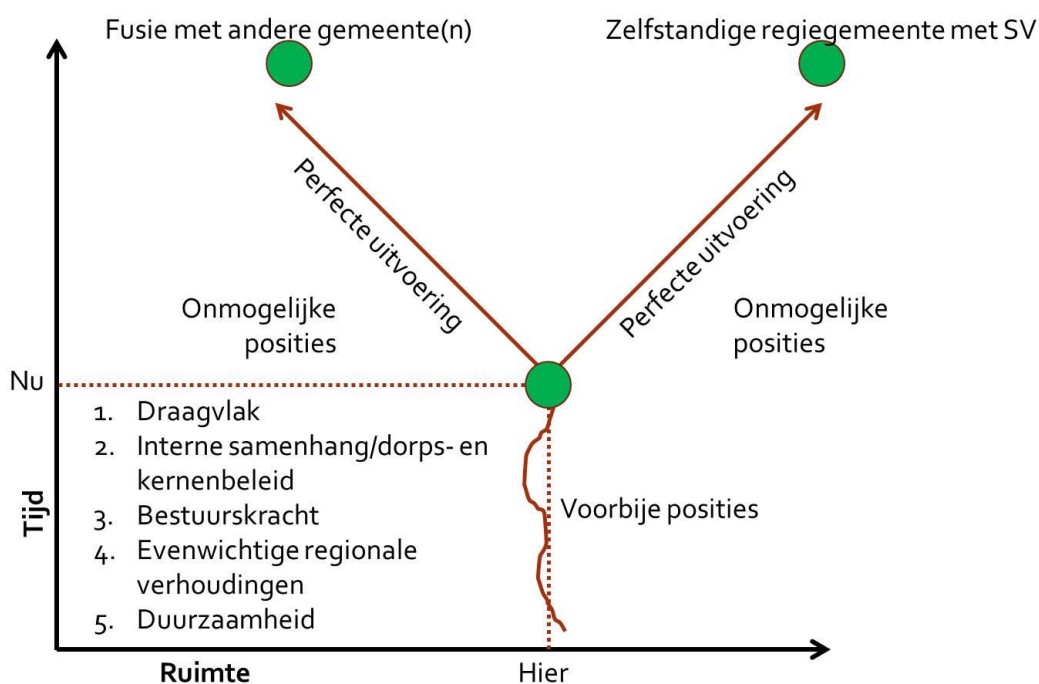
Tijdens de bestuurlijke avond zijn deze criteria verkend en is er gekeken naar het belang en de wijze van invulling in de context van Langedijk (zie volgende paragraaf). Met deze invulling is het mogelijk om een reëel beeld te krijgen van de voor- en nadelen en mogelijkheden bij herindeling van Langedijk.

³ Zie de bijlage voor de volledige omschrijving en uitwerking van de criteria.

Analyse-uitkomsten Politiek Bestuurlijke Avond

Op basis van de context-analyse en de ontwikkelingen is tijdens de politiek bestuurlijke avond geconcludeerd dat er in feite maar twee reële scenario's bestaan voor de gemeentelijke toekomst van Langedijk:

- 1) Langedijk ontwikkelt zich tot een zelfstandige regiegemeente die door een optimale inzet en gebruik van samenwerkingsverbanden haar beleid uitvoert, wettelijke taken verricht en zorg draagt voor het gewenste voorzieningenniveau binnen de budgettaire kaders.
- 2) Door middel van een herindeling/fusie met andere gemeenten verliest Langedijk de status van zelfstandige gemeente maar vergroot het de bestuurskracht en slagkracht waarmee de belangen van de Langedijkers gediend kunnen worden.



Tot het moment dat herindeling/fusie serieus in beeld komt, is het van essentieel belang dat Langedijk zich ontwikkelt tot een goed functionerende regiegemeente⁴. Immers, de bestaande afspraken over samenwerking en de regionale bundeling en uitvoering van de nieuwe gedecentraliseerde taken heeft tot gevolg dat een zeer groot gedeelte van het totaal aan gemeentelijke middelen in samenwerkingsverbanden zal omgaan.

De verkenning tijdens de bestuurlijke avond van de herindelingscriteria leverde de volgende vragen en/of inzichten op die in aanmerking zouden kunnen komen voor verdere uitwerking:

⁴ De gehanteerde werkdefinitie van regiegemeente is een gemeente die stuurt op de afstemming van maatschappelijke actoren en samenwerkingsverbanden, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel waardoor het vermogen ontstaat om de gestelde opgaven (optimaal oplossen van lokale problemen en het voorzien in lokale behoeften) te vervullen.

- 1) Draagvlak: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk
 - Hoe denken wij als lokaal bestuur over herindeling?
 - Welke kwaliteiten moeten na de fusie behouden blijven of toegevoegd worden?
 - Welke opties zijn er voor herindeling?
 - Welke toekomst visie hebben eventuele herindelingspartners ?
 - Hoe denken burgers over herindeling?

- 2) Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid
 - Wat is de “kern” (identiteit) op dit moment: Langedijk of de individuele dorpen?
 - Kan er binnen de gemeente geknipt worden in relatie tot bestuurlijke entiteiten?
 - Voor welke partners is de specifieke kwaliteit van toegevoegde waarde?
 - Welk stuk identiteit mag het kosten?
 - In wat voor scenario beheren we onze identiteit het beste?

- 3) Bestuurskracht
 - Houdt Langedijk het op lange termijn nog vol?
 - In bestuurlijk opzicht?
 - Is Langedijk in staat de regie te houden?
 - Hoe kunnen we dit doen? Welk randvoorwaarden gelden hiervoor?
 - Eigen beleid?
 - Eigen ambtenaar (beleidspuntig)
 - Eigen college?
 - Eigen raad
 - Eigen identiteit -> waar zit dat in?
 - Waar zitten de huidige samenwerkingsverbanden tussen burgers, bedrijven, scholen, verenigingen en hoe kun je de bestuurskracht daarop aanpassen? Organiseren van sociale en economische samenwerking met regiogemeente(n)?

- 4) Evenwichtige regionale verhoudingen
 - Wat is evenwichtig ? Wie, wat wordt/is de centrumgemeente?
 - Kun je inbreng leveren?
 - Hoe kom je met betrokken lokale partijen tot een machtsverdeling?
 - Ambitie versus opgave?
 - Eigen regio of in breder perspectief?
 - Welke identiteit?
 - Heb je een duurzaam toekomst perspectief?

- 5) Duurzaamheid
 - Kosten: huishoudboekje(s) op orde.
 - Kwaliteit: wat is een aanvaardbaar kwaliteitsniveau?
 - Kwetsbaarheid: wat is die nu, wat is die bij herindeling?

De verdere verkenning, uitwerking en beantwoording van bovenstaande vragen zou kunnen leiden tot meer (in)zicht op de noodzakelijkheid en wenselijkheid van het herindelingsscenario.

Conclusies en Advies – (Public Partners)

Bij de opdrachtverstrekking voor deze rapportage is ook gevraagd om de observaties van Public Partners tijdens de twee bestuurlijke avonden te verwerken in enkele conclusies en adviezen.

De belangrijkste conclusie van onze kant is dat, indien de raad daadwerkelijk in regie wil blijven over de gemeentelijke toekomst van Langedijk, er andere actieve vervolgstappen vanuit de raad noodzakelijk zijn naast het gebruik van het afwegingskader voor samenwerking.

Daarbij kan gedacht worden aan de volgende aspecten:

- De raad kan actief opdracht geven voor het opstellen van een speelveldnotitie over de belangrijkste beleidsthema's voor Langedijk (zie pagina 1 & 2). Deze zou gecombineerd kunnen worden met de uitwerking van de vragen rond de herindelingscriteria die tijdens de bestuurlijke avond zijn geformuleerd (zie pagina 7 en de bijlage). De verworven inzichten kunnen gebruikt en verwerkt worden in de politieke agenda's binnen de raad.
- De raad dient bij gebruik van het afwegingskader voor samenwerking explicieter te gaan letten op de wijze waarop bestuurs- en uitvoeringskracht geborgd worden.
- De raad zou zich duidelijker kunnen uitspreken over wat zij belangrijk vindt en waarop zij stuurt bij de verdere ontwikkeling van Langedijk tot zelfstandige regiegemeente. Dit behoort goed verbonden te zijn met de eigen beleidsthema's en de regionale ontwikkelingen.

Een ander belangrijk aandachtspunt zijn de decentralisaties. Gezien de aard van de nieuwe zorgtaken, die vaak direct in de persoonlijke levenssfeer ingrijpen, is naar onze mening alertheid van de raad gewenst. Het gaat immers niet in eerste instantie om uitvoeringstaken, maar om beslissingen over voorzieningen: wie krijgt wat, en wie minder? De raad dient zich te buigen over de vraag op welke wijze een samenwerkingsverband op afstand zich kan verhouden tot de verantwoordelijkheden van de raadsleden, de wijze waarop ze die ook kunnen dragen en daarop aanspreekbaar zijn voor de inwoners van Langedijk. Daarnaast dient de alertheid zich sowieso toe te spitsen op:

- De forse eisen die decentralisaties stellen aan de uitvoeringskracht: bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om deze taken adequaat uit te voeren en deze integraal aan te bieden.
- De CPB-dilemma's beschreven op pagina 3.

De alertheid en sturing van de raad op dit punt zou eventueel consequenties kunnen hebben voor de structuur en de aard van samenwerkingsverbanden en daarmee zelfs voor de gemeentelijke toekomst van Langedijk.

16 maart 2014

Bijlage: Criteria Gemeentelijke Herindeling

1) Draagvlak: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk

- **Draagvlak** voor een herindeling is belangrijk. Het streven moet zijn gericht op herindelingen die op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen. Het kabinet juicht voorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten en (een meerderheid van) hun inwoners kunnen rekenen dan ook toe. Maar dit betekent niet dat unanimitieit bij gemeentebesturen (of inwoners) voor het kabinet vereist is om een herindelingsadvies over te nemen. Het kabinet zal de mate van draagvlak volgens dezelfde maatstaven beoordelen als in de voorgaande kaders: **lokaal bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal**.
- De gekozen indeling kent bij voorkeur de steun van alle gemeente(rade)n en van de betrokken inwoners (lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak). Het kabinet wil echter bij herindelingen voorkomen dat door één gemeente feitelijk een veto kan worden uitgesproken over een herindeling waar andere gemeenten groot belang bij hebben of die een positieve bijdrage levert aan de regionale bestuurskracht, dan wel de regionale bestuurlijke verhoudingen (regionaal draagvlak). Het kabinet wil bovendien voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst of dat urgente herindelingen niet doorgaan omdat één van de andere gemeenten geen steun aan de herindeling geeft. Het kabinet vraagt gemeenten en provincies daarom bij een herindeling de omliggende of anderszins betrokken gemeenten te vragen een zienswijze in te dienen. **Indien gemeenten besluiten een negatieve zienswijze van een omliggende gemeente niet over te nemen, vraagt het kabinet om een onderbouwing waarom hiervoor gekozen is.**
- Het draagvlak voor een herindeling wordt door het kabinet daarom vanuit **de regionale opgave en verhoudingen** bekeken. Het kabinet kijkt dus niet alleen naar het draagvlak bij de direct betrokken gemeenten en hun inwoners, maar ook naar de opvatting van de provincie en de buurgemeenten. Aan de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om te investeren in het maatschappelijk draagvlak voor een herindeling wil het kabinet niets veranderen.
- Om het draagvlak van de inwoners en maatschappelijke organisaties te kunnen beoordelen, vraagt het kabinet wel aan gemeenten, of wanneer de provincie het initiatief neemt tot de herindeling, in het herindelingsadvies aandacht te besteden aan **het maatschappelijk draagvlak** en de wijze waarop dit is vastgesteld, inclusief de ingediende zienswijzen. Het kabinet vraagt ook aan de betrokken gemeenten in een logboek bij te houden op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties betrokken en geraadpleegd zijn in het herindelingsproces.
- Indien een provincie het herindelingsadvies heeft opgesteld, en dus niet de gemeenten, vraagt het kabinet een **nadere onderbouwing** waarom bij een gebrek aan unaniem draagvlak bij de betrokken gemeenten toch een herindeling gewenst wordt door de provincie.

2) Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid

- Het is van betekenis dat de nieuwe gemeente een interne samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid zonder het belang van dorpen en kernen te miskennen.
- De aard van interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente kan verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, enzovoort.
- Voorkomen moet worden, dat de nieuwe gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid waarmee burgers en maatschappelijke organisaties zich niet of nauwelijks verbonden voelen.
- Ook mag van de betrokken gemeentebesturen een gemeenschappelijke visie worden gevraagd op welke wijze de nieuw te vormen gemeente burgers, maatschappelijke organisaties en gemeenschappen zal betrekken bij de vormgeving, en indien gewenst, bij de uitvoering van beleid.
- Nieuwe werkwijzen kunnen hieraan bijdragen, zoals wijkgericht werken, een actief kernenbeleid, binnengemeentelijke decentralisatie, bestuurscommissies, wijk- en dorpsraden, ambtelijke deconcentratie en/of allerlei nieuwe vormen van burgerparticipatie.

3) Bestuurskracht

In essentie kan worden gesteld dat gemeenten bestuurskrachtig zijn als zij in staat zijn hun maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang van hun maatschappelijke omgeving wordt gehandeld. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende elementen:

- Zij zijn voldoende bestuurskrachtig (met bestuurders met de juiste kwaliteiten) als het gaat om bestuurlijke sturing te geven aan besluitvorming over, uitvoering van en verantwoording over beleid zonder daarbij al te veel afhankelijk te zijn van samenwerkingsverbanden;
- Zij beschikken over een ambtelijke organisatie die voldoende robuust is en die in staat is taken en verantwoordelijkheden, zoals de taken in het sociale domein die de komende jaren worden gedecentraliseerd, adequaat en op een professionele wijze uit te oefenen. De organisatie van de nieuwe gemeente is in personele zin minder kwetsbaar en heeft een versterkte positie op de arbeidsmarkt;
- Zij zijn in staat een goede bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke opgaven en taken die in de regio aan de orde zijn;
- Zij kunnen de regierol oppakken naar medeoverheden en maatschappelijke partners;
- Het financieel perspectief van de gemeente.

4) Evenwichtige regionale verhoudingen

- Ook opgeschaalde gemeenten blijven relaties met elkaar onderhouden, via formele samenwerking en anderszins. Evenwichtige regionale verhoudingen zijn daarvoor belangrijk.
- Het kabinet vraagt gemeenten daarom in het herindelingsadvies aan te geven:
 - Hoe hun gemeente zich verhoudt tot de andere gemeenten in de regio.
 - Welk effect hun schaal heeft op de regionale verhoudingen en de positie van de gemeente.
 - Hoe de schaal zich verhoudt tot het regionale opgavenprofiel.
 - Wat de positie van een eventuele regio/centrumgemeente is.

5) Duurzaamheid

- De nieuwe gemeente hoort duurzaam in staat te zijn de gemeentelijke taken (zelfstandig) uit te voeren.
- Voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare termijn wederom bij een herindeling wordt betrokken, en aldus van de ene in de andere herindelingsdiscussie terecht komt.
- Die mogelijkheid wordt niet alleen bepaald door omstandigheden binnen de nieuwe gemeente, maar ook door haar directe omgeving.
- De duurzaamheid van een nieuw gevormde gemeente heeft nadrukkelijk ook een regionaal aspect, dat wil zeggen dat afwegingen met betrekking tot duurzaamheid ook in een regionale context inzichtelijk moeten worden gemaakt in een herindelingsadvies.
- Ten aanzien van een herindelingsvoorstel zal dus ook vooraf moeten worden getoetst of sprake is van andere gemeenten die bij het herindelingsproces betrokken zouden moeten worden.
- Echter, het kabinet kan zich voorstellen dat er situaties zijn waarin er sprake is van een urgente noodzaak om voor een gemeente de bestuurskracht te versterken, terwijl een gedragen duurzame oplossing op korte termijn niet mogelijk is. **In dergelijke gevallen kan het belang van het versterken van de gemeentelijke bestuurskracht zwaarder wegen dan duurzaamheid.**