



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



Facsheet II: Van voorstel tot herindeling

Uitleg over de voorbereidingen die gemeenten moeten treffen om tot herindeling te komen. Ingegaan wordt op het proces om tot een herindelingsvoorstel te komen en hoe de organisatie zich voorbereidt door middel van een projectorganisatie. Daarnaast aandacht voor de harmonisering van gemeentelijk beleid en verordeningen.

1 Proces herindelingsvoorstel

Van onderop

Bij een herindeling van onderop is het gezamenlijke herindelingsvoorstel het eerste formele document waarin de betrokken gemeenten een concrete beschrijving geven van de voorgenomen herindeling. Nadat overeenstemming is bereikt over de beoogde fusiepartners, geven de gemeenteraden opdracht om tot een herindelingsontwerp te komen.

De gezamenlijke colleges van burgemeesters zetten (binnen het kader van de gemeenteraden) in de regel de eerste stappen om tot een concept-herindelingsontwerp te komen, uiteraard bijgestaan door de ambtelijke organisatie.

De gemeenten leggen het concept herindelingsontwerp vervolgens 8 weken ter inzage. Alle belanghebbenden kunnen hun reactie geven aan het college van burgemeester & wethouders. Het Beleidskader schrijft daarnaast voor dat het concept herindelingsontwerp ook aan de besturen van omliggende gemeenten moet worden gezonden voor het indienen van zienswijzen.

Deze periode wordt vaak ook benut om bestuurlijk overleg te voeren met omliggende, niet bij de herindeling betrokken, gemeenten en de provincie. De colleges van burgemeesters & wethouders reageren na afloop van de termijn van ter inzage legging op de ingekomen zienswijzen en doen verslag van de uitkomsten van het bestuurlijk overleg.

De uitkomsten van dit proces kunnen aanleiding zijn het concept-herindelingsontwerp aan te passen. Vervolgens wordt het definitieve herindelingsontwerp oftewel herindelingsadvies aan de betrokken raden voorgelegd. Nadat de gemeenteraden met gelijkluidend besluit hebben ingestemd met het herindelingsadvies, wordt dit aan Gedeputeerde Staten (GS) gestuurd.

GS geven een advies op het herindelingsadvies (mede op basis van de criteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling) en sturen het herindelingsadvies met hun zienswijze naar de minister van Binnenlandse Zaken. De minister moet binnen vier maanden besluiten of hij een wetsvoorstel voorlegt aan de ministerraad. Als de ministerraad instemt met het wetsvoorstel wordt dat voor advies gezonden aan de Raad van State en vervolgens ingediend bij de Tweede Kamer.

Initiatief provincie of minister

Bij een herindeling die de provincie initieert, stellen GS ('gehoord hebbende de gemeenten') het herindelingsadvies op. Het door Provinciale Staten vastgestelde herindelingsadvies wordt naar de minister van BZK gezonden. De minister heeft vier maanden de tijd een besluit te nemen om tot een wetsvoorstel over te gaan (om het vervolgens in te dienen bij de Tweede Kamer.) Artikel 8 van de Wet arhi stelt een termijn van zes maanden aan provincie en minister waarbinnen het voorstel gereed moet zijn.

Bij initiatief door de minister wordt ('gehoord hebbende de gemeenten en provincie') direct overgegaan tot het wetgevingstraject. In het Beleidskader is vastgelegd dat het kabinet zelf geen herindelingsvoorstellen zal initiëren. Dit wil zeggen dat de minister van BZK geen gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om zelf het initiatief te nemen tot een voorstel tot gemeentelijke herindeling.

2 Inhoud herindelingsvoorstel

De Wet arhi schrijft niet voor welke onderwerpen in het herindelingsvoorstel aan de orde moeten komen. Maar het Beleidskader herindeling geeft enkele richtlijnen (zie onder 3) voor de criteria waaraan bij de herindeling wordt getoetst.

Veel gemeenten besteden in hun herindelingsvoorstel in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten:

- 1 Situatieschets en voorgeschiedenis huidige gemeenten
 - a Achtergrond gemeenten
 - b Redenen van het voornemen tot fusie en beschrijving van het proces hiertoe
- 2 Situatieschets van de nieuwe gemeente
 - a Kenmerken en uitdagingen van de nieuwe gemeente
 - b Naamgeving van de nieuwe gemeente, buitengrenzen en beoogde fusiedatum
- 3 Toetsing aan de criteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling²
 - a Draagvlak.

Er moet voldoende draagvlak zijn, bij inwoners en op bestuurlijk niveau (zowel lokaal als regionaal). Betrokkenen moeten voldoende gelegenheid krijgen tot inspraak, overleg en zienswijzen. Nieuw is dat in het Beleidskader een appèl wordt gedaan op de gemeentebesturen om een representatief onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel te (laten) verrichten.
 - b Inhoudelijke noodzaak
 - Bestuurskracht: de bestuurlijke en ambtelijke organisatie moet zo stevig zijn dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uitgevoerd kunnen worden.
 - Regionale opgaven: gemeentelijke herindeling is nodig om complexe regionale opgaven beter op te kunnen pakken.

2 Beleidskader herindeling 2011 p 5-9 ([hier](#))

- Financiële problematiek: gemeentelijke herindeling is nodig om financiële positie van betrokken gemeenten duurzaam te versterken.
- c Urgentie
- Gemeentelijke herindeling is urgent naar de mate van de inhoudelijke noodzaak en ook omdat gebleken is dat alternatieven (bijvoorbeeld samenwerking) onvoldoende effectief zijn of dat daarvoor onvoldoende bestuurlijk draagvlak bestaat.
- d Overige criteria:
- Duurzaamheid: de gemeentelijke organisatie moet zo stevig staan, dat een nieuwe herindeling voorlopig niet aan de orde is. Ook dient er geen sprake te zijn van "restproblematiek" dat wil zeggen dat omliggende gemeenten vanwege een herindeling niet in hun toekomstige ontwikkeling onnodig worden belemmerd.
 - Interne samenhang: de gemeente moet een logische interne samenhang hebben die identiteit geeft (sociaal, cultureel, economisch, e.d.) aan de nieuwe eenheid. De nieuwe gemeente dient een visie te hebben op welke wijze burgers en gemeenschappen betrokken zijn bij het bestuur en hoe de gemeente omgaat met meerkernigheid (binnengemeentelijke decentralisatie, actief kernenbeleid, dorps- en wijkraden, voorzieningen in wijken en dorpen e.d.)
 - Regionale samenhang en evenwichtige bestuurlijke verhoudingen: de gemeente moet een goede effectieve bestuurlijke partner zijn en een bijdrage kunnen leveren aan samenwerking met andere gemeenten. De herindeling draagt tevens bij aan evenwichtige bestuurlijke verhoudingen in de betrokken regio.
- 4 Financiële en personele aspecten
- a Financiële aspecten³
- i Begrotingsresultaat en meerjarenperspectief
 - ii Afspraken inzake investering voor de herindeling
 - iii Financiële gevolgen van de fusie (bijv. frictiekosten)
- b Personele gevolgen van de fusie
- 5 Proces en uitkomsten van inspraak en bestuurlijk overleg over herindelingsontwerp
- a Verslag bestuurlijk overleg en inspraak en eventuele reactie op zienswijzen
 - b Vervolgproces

Als het herindelingsvoorstel is opgesteld, volgt een besluit van de raad en wordt het voorstel 8 weken ter inzage gelegd.

3 Projectstructuur en werkzaamheden

Tijdens de voorbereiding op herindeling wordt in de regel een projectstructuur ingericht. Hoewel vele vormen mogelijk zijn, is altijd sprake van de volgende hoofdstructuur:

- 1 Een bestuurlijke stuurgroep waar besluiten over de herindeling worden genomen.
De bestuurlijke stuurgroep bestaat meestal uit een of twee leden uit het college per gemeente, bijgestaan door de gemeentesecretarissen en een ambtelijk secretaris.
- 2 Een projectgroep die het proces bewaakt. De projectgroep bestaat in ieder geval uit de gemeentesecretarissen, aangevuld met leden uit managementteams en bijgestaan door leden van de bijzondere ondernemingsraad, een ambtelijk secretaris en voorlichter.
- 3 Een projectorganisatie, bestaande uit een aantal werkgroepen op ambtelijk niveau die op inhoudelijke onderwerpen adviseren. De projectorganisatie brengt adviezen uit aan de colleges van B&W over besluiten die voor de datum van de herindeling moeten worden genomen en de voorbereiding van besluiten die vlak na de datum van herindeling moeten worden genomen.

3 <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/05/19/begrotings-en-herindelingscans-en-financieel-onderzoek-herindelingsvarianten-gemeenten-2010.html> Het ministerie van BZK biedt scans aan om bij herindeling de verschillende financiële aspecten door te lichten. ([hier](#))

De werkgroepen in de projectorganisatie houden zich in de regel bezig met de volgende thema's:

- De ontwikkeling van een toekomstvisie voor de nieuwe gemeente.
- De integratie van de organisatie (besturingsmodel⁴, organisatiestructuur, personeel, organisatiecultuur).
- De integratie van de bedrijfsvoering (waaronder financiën, informatie en automatisering en facilitaire zaken).
- Harmonisatie van beleid, verordeningen, gemeenschappelijke regelingen op verschillende terreinen.
- Voorbereiding overgangsfase en opstellen agenda eerste raadsvergadering.

Daarnaast zijn er nog een aantal bijzondere organen die in de herindeling een belangrijke rol vervullen met name ten aanzien van het personeel en de organisatie zoals het bijzonder georganiseerd overleg, de bijzondere ondernemingsraad en de inpassings- of plaatsingscommissie. Meer hierover in factsheet III: Fusie van organisaties.

4 Tijdig beginnen met voorbereidingen en verkiezingen

De Wet arhi schrijft in artikel 79 voor dat gemeenten tijdig beginnen met de voorbereidingen van herindeling. 'Tijdig' betekent in de praktijk 'minimaal een jaar voor de herindeling'. In het geval dat gemeenten het niet eens zijn met het herindelingsontwerp (bij herindeling door de provincie of de minister) kunnen gemeenten in een spagaat terecht komen. Aan de ene kant zijn gemeenten verplicht om tijdig voorbereidingen te treffen, terwijl aan de andere kant het besluit voor herindeling meestal pas 4 maanden voor de herindeling in de Tweede Kamer wordt genomen.

Tot die tijd is er nog de mogelijkheid dat de herindeling niet doorgaat. In deze situaties is ons advies om toch zoveel mogelijk voorbereidingen te treffen (zodat de nieuwe gemeente niet met een achterstand begint) en waar mogelijk belangrijke besluiten aan de nieuwe raad over te laten.

Volgens de Wet arhi moeten bij instelling van een nieuwe gemeente tussentijds verkiezingen worden gehouden voor de raad van de nieuw te vormen gemeente. In de regel worden deze verkiezingen gehouden in de maand november van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de herindeling (per 1 januari) plaatsvindt.

De datum van de zogeheten "herindelingsverkiezingen" wordt vastgesteld door GS. In het wetsvoorstel wordt de gemeente aangewezen die wordt belast met de voorbereiding van de verkiezingen. Indien de herindelingsverkiezingen plaatsvinden vlak voor of na de reguliere raadsverkiezingen, wordt in het wetsvoorstel een voorziening getroffen voor het uitstellen van de reguliere raadsverkiezingen en eventuele verlenging van de zittingsperiode van de nieuwe raad tot aan de volgende reguliere raadsverkiezingen.

In de Wet arhi zijn regels gesteld voor afstemming met de datum van de reguliere verkiezingen van gemeenten om de vier jaar⁵. De aparte verkiezingen vinden zes weken voorafgaand aan de herindeling plaats. De voorbereidingen voor deze verkiezingen dienen wel anderhalf jaar tevoren gestart te worden in verband met het opstellen van de kieslijsten door de politieke partijen. De wet Arhi geeft in artikelen 52-56 richtlijnen.

5 Harmonisatie van gemeenten

De harmonisatie gaat over het integreren van beleid, verordeningen en financiën. De Wet Arhi stelt met betrekking tot die harmonisatie de volgende eisen:

- 1 Alle rechten en plichten van de oude gemeenten gaan over naar de nieuw te vormen gemeente (art. 44-51). Hieronder valt werkelijk alles wat tot de op te heffen gemeenten behoort: (on)roerende zaken, financiële en contractuele verplichtingen, beleid wet- en regelgeving, personeel etc. Al deze zaken gaan direct over naar de nieuwe gemeente zonder dat daarvoor apart nog akten voor opgemaakt hoeven worden. In feite gaat het in de meeste gevallen slechts om een naamswijziging. In enkele gevallen dienen wel adequate voorbereidingen

4 Daarbij wordt groot belang gehecht aan de op grond van artikel 212 van de Gemeentewet verplicht vast te stellen verordening betreffende het financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie.

5 Meer hierover in handvatten voor gemeentelijke herindeling, ministerie van BZK, 2008 <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2008/06/30/brochure-handvatten-voor-gemeentelijke-herindeling/handvattenvoorgemeentelijkeherindeling.pdf>

te worden getroffen zoals bij verplichtingen met derden (contracten en andere rechtshandelingen met derden en financiële verplichtingen) en harmoniseren van beleid wet en regelgeving (zie hieronder).

- 2 Gemeentelijke voorschriften, in de breedst mogelijk zin, van de voormalige gemeenten dienen binnen twee jaar na de ingang van herindeling te zijn bekrachtigd dan wel aangepast. Zo niet, dan vervallen ze van rechtswege (art. 28-31). Het gaat hier om alle beleid- wet en regelgeving van gemeenten zoals verordeningen, besluiten van de raad en van het college, beleidsregels en dergelijke. Het verdient aanbeveling tijdig te bezien waar harmonisatie noodzakelijk en mogelijk is. De voorstellen tot harmonisatie kunnen al op de eerste vergadering van de nieuwe raad worden bekrachtigd. Indien harmonisatie niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat verschil in inzicht bestaat tussen de op te heffen gemeenten in de stuurgroep bestaat, dan heeft de nieuwe gemeente tot twee jaar na de herindeling om tot harmonisatie over te gaan. Indien dit niet gebeurt vervallen de voorschriften van de dan opgeheven gemeenten van rechtswege (art 28).
- 3 Voor belastingverordeningen geldt in principe hetzelfde. Complicatie is dat, de situatie op 1 januari vaak bepalend is voor het hele jaar. Met name bij tijdvakbelastingen zoals afvalstoffenheffing, rioolheffing en hondenbelasting. Hierdoor kunnen er in het eerste jaar verschillen in de nieuwe gemeente ontstaan. Dit kan worden voorkomen door het uniformeren van de belastingverordeningen vóór datum van herindeling (de datum van ingang van de heffing kan gesteld worden op 31 december, zodat de belastingverordening de dag voorafgaand aan de herindeling geldt).
- 4 Voor de onroerende-zaakbelastingen geldt een uitzondering. De nieuwe raad moet na de herindeling vóór 1 april een nieuwe verordening onroerende-zaakbelastingen voor de nieuwe gemeente vaststellen. Verordeningen voor de baatbelasting blijven gelden.
- 5 Gemeenschappelijke regelingen waarvan alleen de deelnemers van de nieuwe gemeente deze vormen vervallen van rechtswege. Voor overige gemeenschappelijke regelingen moet binnen zes maanden na de herindeling de regeling worden aangepast. Het gaat hier om een wijziging van de gemeenschappelijke regeling op basis van art 1 van de Wgr.

Wanneer een heringedeelde gemeenten in meerdere gemeenschappelijke regelingen zit waar dezelfde belangen behartigd worden moet er een keus gemaakt worden bij welke gemeenschappelijke regeling de nieuwe gemeenten lid wordt. Als een gemeenschappelijke regeling niet in het belang van de nieuwe gemeente is, zal deze nieuwe gemeente moeten uittreden conform de Wgr en de regels omtrend uittreding die in de regeling zijn opgenomen

Meer informatie

- Herindeling, handleiding voor de uitvoering, VNG, 2005 ([hier](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Be-stuur/gemeentelijke%20herindeling_handleiding%20voor%20de%20uitvoering_vng_2005.pdf)) http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Be-stuur/gemeentelijke%20herindeling_handleiding%20voor%20de%20uitvoering_vng_2005.pdf
- Handreiking administratieve en organisatorische aspecten bij herindeling, Provincie Zuid Holland, 2007 ([hier](http://www.zuid-holland.nl/content_provincie/publicatieloket/opendocument.htm?lpos=178345426&llvol=0)) http://www.zuid-holland.nl/content_provincie/publicatieloket/opendocument.htm?lpos=178345426&llvol=0
- Handvatten voor gemeentelijke herindeling, BZK, 2008 ([hier](http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2008/06/30/brochure-handvatten-voor-gemeentelijke-herindeling/handvattenvoorgemeentelijkeherindeling.pdf)) <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2008/06/30/brochure-handvatten-voor-gemeentelijke-herindeling/handvattenvoorgemeentelijkeherindeling.pdf>
- NCOD publicatie succesvol herindelen ([hier](http://www.ncod.nl/images/stories/publicaties/Succesvol-herindelen.pdf)) <http://www.ncod.nl/images/stories/publicaties/Succesvol-herindelen.pdf>
- Kieswet ([hier](http://wetten.overheid.nl/BWBR0004627/geldigheidsdatum_20-12-2011)) http://wetten.overheid.nl/BWBR0004627/geldigheidsdatum_20-12-2011