



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Handboek gemeentelijke herindeling

Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces



## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>1. Een handboek voor het herindelingsproces</b>	<b>5</b>
1.1 Doel, totstandkoming en afbakening van het handboek	5
1.2 Betekenis van gemeentelijke herindeling	5
1.3 Gemeentelijke herindeling kent drie sporen	7
1.4 De aanloop naar een gemeentelijke herindeling	7
1.5 Leeswijzer	8
<b>DEEL I – VERANDERSPOOR</b>	<b>11</b>
<b>2. Herindelen is samen werken</b>	<b>12</b>
2.1 Herindeling is verandering	12
2.2 Herindeling is mensenwerk	12
<b>DEEL II – FORMELE SPOOR</b>	<b>15</b>
<b>3. Spoorboekje formele proces</b>	<b>16</b>
3.1 Wettelijk kader	16
3.2 Voorbereiding door gemeenten	16
3.3 Toezicht en zienswijze door provincie	19
3.4 Besluitvorming regering en parlement	19
3.5 Vaststelling gemeentegrenzen en gemeentenaam	21
3.6 Verkiezingen nieuwe gemeenteraad	21
3.7 Consequenties voor functionarissen	22
3.8 Start nieuwe gemeente	23
<b>DEEL III – FUSIESPOOR</b>	<b>25</b>
<b>4. De start van het fusiespoor</b>	<b>26</b>
4.1 Fuseren is bouwen	26
4.2 Aanpak	28
4.3 Projectorganisatie	29
4.4 Projectkosten	32
4.5 Communicatie	33
4.6 Strategische visie	34
<b>5. Dienstverlening</b>	<b>36</b>
5.1 Dienstverleningsconcept	36
5.2 Communicatie van de nieuwe gemeente	36
<b>6. Organisatie</b>	<b>38</b>
6.1 Besturingsconcept	38
6.2 Hoofdstructuur en detailstructuur	38
6.3 Formatieplan	39

<b>7.</b>	<b>Personeel</b>	<b>40</b>
7.1	Wettelijk kader voor personeel	40
7.2	Sociaal plan	40
7.3	Vacature en mobiliteitsbeleid	40
7.4	Functieboeken	41
7.5	Aanstelling nieuw management	41
7.6	Plaatsingsprocedure	41
7.7	Arbeidsvoorwaarden	42
<b>8.</b>	<b>Financiën</b>	<b>43</b>
8.1	Herindelingscan	43
8.2	Begroting en jaarrekening	43
8.3	Belastingen en tarieven	44
8.4	Planning en control	44
<b>9.</b>	<b>Harmonisatie</b>	<b>45</b>
9.1	Wettelijk kader voor harmonisatie	45
9.2	Harmonisatie in de praktijk	46
9.3	Harmonisatieproces	46
<b>10.</b>	<b>Huisvesting</b>	<b>48</b>
10.1	Huisvesting van de nieuwe gemeente	48
10.2	Facilitaire zaken	49
<b>11.</b>	<b>Informatie en Automatisering</b>	<b>50</b>
11.1	ICT	50
11.2	Documentaire informatievoorziening	51
	<b>BIJLAGEN</b>	<b>52</b>
	<b>Bijlage I – Beleidskader gemeentelijke herindeling</b>	<b>53</b>
	<b>Bijlage II – Cases, begeleidingscommissie en expertteam (totstandkoming eerste versie van het handboek in 2014)</b>	<b>62</b>
	<b>Colofon</b>	<b>63</b>

## Voorwoord

Elke herindeling is uniek. Het samengaan van een grote en een kleine gemeente heeft bijvoorbeeld een heel andere dynamiek en andere aandachtspunten dan de samenvoeging van drie gemeenten die ongeveer even groot zijn. Ook de voorgeschiedenis, de ligging in het land, de rolinvulling van de provincie en het aantal kernen spelen een rol.

Ook voor de betrokkenen is het een uniek traject: het is vaak de eerste keer dat hun gemeente heringedeeld wordt. Dit maakt dat dit ‘verandertraject’ vaak wordt vergeleken met een ontdekkingsreis: leuk en spannend, maar ook complex. Een goede voorbereiding is dan cruciaal.

Los van het feit dat elke lokale situatie uniek is en gemeenten veel ruimte hebben om processen zelf vorm te geven, zijn er toch enkele zaken die wel voor elke gemeente gelijk zijn of op zijn minst op elkaar lijken. Er zijn dus genoeg goede voorbeelden, die een gemeente ter hand kan nemen. Kortom, wat moet wanneer en op welke wijze gebeuren om de herindeling te realiseren en welke wettelijke voorschriften komen daarbij kijken? Wat zijn de aandachtspunten voor de herinrichting van de organisaties?

Dit handboek gemeentelijke herindeling bevat antwoorden op deze vragen. Het is geen blauwdruk maar reikt wel bouwstenen aan, waar gemeenten direct mee aan de slag kunnen. De eerste versie van dit handboek dateert van 2014. In 2020 is het handboek geactualiseerd. Het handboek is in lijn gebracht met de uitgangspunten uit het Beleidskader gemeentelijke herindelingen (2018) en met de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (2020).

Belangrijk bij een herindeling is het draagvlak: onder de inwoners en binnen de lokale politiek. De maatschappelijke opgave staat voorop, samen met de dienstverlening aan inwoners. Dat neemt niet weg dat ik gemeenten, waar nodig, de juiste ondersteuning wil bieden bij het herindelingsproces. Dit handboek is daarvoor een belangrijke bouwsteen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

## 1. Een handboek voor het herindelingsproces

Een gemeentelijke herindeling kan complex zijn. Vaak maken betrokkenen dit slechts één of enkele keren van dichtbij mee. Dit handboek is bedoeld om diegenen die betrokken zijn bij een herindeling overzicht en inzicht te bieden. Dit inleidende hoofdstuk gaat in op het doel van het handboek en beschrijft wat een gemeentelijke herindeling is en welk proces daaraan vooraf gaat. Ook bevat dit hoofdstuk een leeswijzer voor de rest van dit handboek.

### 1.1 Doel, totstandkoming en afbakening van het handboek

Dit handboek beschrijft het proces van een gemeentelijke herindeling en geeft handvatten voor de uitvoering daarvan. Het spitst zich toe op gemeentelijke herindelingsprocedures die door gemeenten zelf zijn geïnitieerd, ook wel 'herindeling van onderop' genoemd. Uit het beleidskader gemeentelijke herindelingsprocedures blijkt dat dit type herindelingsprocedures de voorkeur geniet. Draagvlak is een belangrijk criterium waaraan het voornemen van gemeenten wordt getoetst. Het doel van dit handboek is om gemeenten te ondersteunen bij de praktische uitvoering van een gemeentelijke herindeling: wat moet wanneer en op welke manier gebeuren om de herindeling te realiseren? Het handboek is daarmee een naslagwerk voor raadsleden, burgemeesters en wethouders (collegeleden), managers en medewerkers van gemeenten en betrokkenen vanuit de provincie. Het handboek kan ook interessant zijn voor inwoners, adviseurs, bedrijven en maatschappelijke organisaties die meer willen weten over het herindelingsproces.

#### *Totstandkoming van dit handboek*

Dit handboek wordt periodiek geactualiseerd. In de laatste update (najaar 2020) is bijvoorbeeld het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 (behandeld in 2019) verwerkt evenals de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) die op 1 januari 2020 in werking is getreden. Ook zijn een aantal praktijkervaringen van gemeenten ververst, zodat nieuwe gemeenten die met een herindeling aan de slag gaan met actuele contactpersonen kunnen spreken.

#### *Herindeling is anders dan samenwerking*

Hoewel gemeentelijke herindeling en intergemeentelijke samenwerking (bijvoorbeeld een ambtelijke fusie) beide als middel worden ingezet om de bestuurskracht te versterken, verschillen zij sterk van elkaar. Het belangrijkste onderscheid is dat bij een herindeling de betrokken gemeenten worden opgeheven en daar een nieuwe gemeente voor in de plaats komt, terwijl gemeenten bij samenwerking autonoom blijven bestaan en slechts een selectie van vooraf bepaalde taken gezamenlijk uitvoeren. Herindeling betekent dat er in beginsel een volledig nieuwe gemeente wordt ingesteld, waarvoor raadsverkiezingen worden georganiseerd en een nieuw college van burgemeester en wethouders (B&W) voor wordt gevormd.<sup>1</sup> Beleid en regelgeving van de oude gemeenten worden geharmoniseerd. De provincie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben een belangrijke rol in het begeleiden en beoordelen van het herindelingsadvies. Definitieve besluitvorming vindt plaats in de Tweede en in de Eerste Kamer.

### 1.2 Betekenis van gemeentelijke herindeling

#### *Wettelijke kaders*

Artikel 123 van de Grondwet bepaalt dat het opheffen en instellen van gemeenten bij wet wordt geregeld. Dit betekent dat elke gemeentelijke herindeling in een wet moet worden vastgesteld door de wetgever (regering en Tweede en Eerste Kamer). De Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) schrijft voor hoe de betrokken gemeente- en provinciebesturen en de minister van BZK de voorbereiding van een herindelingswet ter hand kunnen nemen, welke procedure-regels daarop van toepassing zijn en welke regels gelden voor de overgang naar de nieuwe gemeente. Verder hanteert het kabinet een Beleidskader gemeentelijke herindeling (hierna: Beleidskader) met daarin onder meer criteria op basis waarvan de minister van BZK een herindelingsadvies beoordeelt. Dit Beleidskader is als bijlage 1 in deze publicatie opgenomen.

#### *Wanneer is er sprake van herindeling?*

De meest voorkomende wijze van gemeentelijke herindeling is samenvoeging: twee of meer gemeenten worden opgeheven waarbij er tegelijkertijd één nieuwe gemeente wordt ingesteld. Naast deze reguliere vorm van samenvoeging bestaat ook een lichte variant van samenvoeging. Hierbij wordt één van de betrokken gemeenten niet opgeheven

<sup>1</sup> Uitzondering hierop vormt de mogelijkheid van de lichte samenvoeging, waarbij één van de betrokken gemeenten niet wordt opgeheven.

en worden de andere betrokken gemeenten geïntegreerd met de niet opgeheven gemeente. Het kan ook voorkomen dat een gemeente wordt opgeheven en het grondgebied wordt verdeeld over meerdere (bestaande of nieuw te vormen) gemeenten. Een dergelijke ‘splitsing’ van een gemeente is in feite een opheffing in combinatie met meerdere samenvoegingen (of grenswijzigingen).

De Wet arhi geeft de kaders voor het opheffen en instellen van gemeenten en het wijzigen van de grenzen tussen gemeenten. De Wet arhi spreekt niet over gemeentelijke herindeling, maar over een ‘wijziging van de gemeentelijke indeling’. Daaronder wordt verstaan ‘instelling en opheffing van gemeenten’ en ‘wijziging van gemeentegrenzen die naar verwachting het inwonertal van tenminste een van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen’ (art. 1 lid 1 onder b Wet arhi). In de praktijk wordt gemeentelijke herindeling ook wel aangeduid als ‘fusie’ van gemeenten. Waar in dit handboek de term ‘fusie’ wordt gehanteerd is dat als aanduiding van de feitelijke samenvoeging van ambtelijke organisaties.

Naast ‘wijziging van de gemeentelijke indeling’ kent de Wet arhi ook de figuur van de ‘grenscorrectie’. Daaronder wordt verstaan ‘wijziging van een gemeentegrens die naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen’ (art. 1 lid 1 onder d Wet arhi). Een grenscorrectie kan plaatsvinden bij gelijklopende raadsbesluiten, bij besluit van provinciale staten, bij algemene maatregel van bestuur of bij wet (art. 3 lid 2 Wet arhi). Indien een grenscorrectie gepaard gaat met een wijziging van de provinciegrens, kan deze worden geëffectueerd door gelijklopende besluiten van provinciale staten van de betrokken provincies, een algemene maatregel van bestuur of bij wet (art. 3 lid 3 Wet arhi). Een grenscorrectie op initiatief van gemeenten komt tot stand via gelijklopende besluiten van de raden van de betrokken gemeenten. Een grenscorrectie kan plaatsvinden in combinatie met een gemeentelijke samenvoeging. In dat geval wordt de grenscorrectie opgenomen in de herindelingswet. Een grenscorrectie is niet vergelijkbaar met een herindeling, er is geen sprake van het opheffen van gemeenten en het instellen van een nieuwe gemeente. Dit maakt een grenscorrectie een minder ingrijpend proces dan een herindeling.

De Wet arhi biedt ook de mogelijkheid van de overgang van (een deel van) een gemeente naar een gemeente die niet werd opgeheven. Dit wordt in de praktijk een lichte samenvoeging (voorheen ook wel toevoeging) genoemd. Kenmerkend voor een lichte samenvoeging is dat de ‘ontvangende’ gemeente niet wordt belast met de gevolgen van opheffing. De burgemeester, gemeentesecretaris, griffier en ambtelijke organisatie van de ontvangende gemeente blijven in functie en er is geen sprake van preventief financieel toezicht. Voor een lichte samenvoeging gelden aanvullende criteria die zijn vastgelegd in het Beleidskader gemeentelijke herindeling.

#### *Provinciegrensoverschrijdende herindeling*

Tot slot biedt de Wet arhi ook de mogelijkheid van een provinciegrensoverschrijdende herindeling (of grenscorrectie), waarbij ook de provinciegrenzen wijzigen. De betrokkenheid van provincies en de te volgen procedure bij een gemeentelijke herindeling die gepaard gaat met een provinciale grenscorrectie zijn geregeld in de artikelen 3 en 9 van de Wet arhi.

Een voorbeeld van een dergelijke herindeling is de samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik tot de gemeente Vijfheerenlanden per 1 januari 2019. Het herindelingsproces van de gemeente Vijfheerenlanden is in 2020 geëvalueerd.<sup>2</sup> Het herindelingsproces had een uniek karakter, omdat de gemeentelijke herindeling gepaard moest gaan met een wijziging van de provinciegrens en met aanpassingen van een aantal wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen (veiligheidsregio, GGD en omgevingsdienst). Dat laatste omdat de wetgeving rondom die wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen uitgaat van een indeling die de provinciegrenzen respecteert.

De evaluatie toont aan dat een provinciegrensoverschrijdende herindeling een complex proces is en doet daarbij een aantal aanbevelingen, die gaan over de aanwezigheid van de juiste voorwaarden voor een kwalitatief goed proces, regievoering bij complexe vraagstukken en constructieve interbestuurlijke samenwerking door het doel of de opgave centraal te stellen. De evaluatie maakt in ieder geval duidelijk dat het belangrijk is te investeren in een goede voorbereiding vooraf, een goede verkenning en inventarisatie zowel op de inhoud als het proces, vanwege de complexiteit van een provinciegrensoverschrijdende herindeling. Verder maakt de evaluatie inzichtelijk dat de gevolgen van een

<sup>2</sup> Partners & Pröpper (2020), Procevaluatie herindeling Vijfheerenlanden.

provinciegrensoverschrijdende herindeling voor wettelijke samenwerkingsverbanden groot zijn en dat het daarom van belang is dat de consequenties die een gemeentelijke herindeling heeft voor wettelijke samenwerkingsverbanden worden meegewogen.

Omdat provinciegrensoverschrijdende herindelingen echter niet vaak voorkomen, wordt hier verder in dit handboek niet op ingegaan. Wanneer een dergelijke herindeling in beeld komt kan men voor specifieke kennis of vragen over provinciegrensoverschrijdende herindelingen contact opnemen met het ministerie van BZK.

#### *Initiatief*

Het initiatief voor een herindeling of een grenscorrectie kan worden genomen door gemeenten, door de provincie of door het Rijk (de minister van BZK). De Wet arhi schrijft daarvoor verschillende procedures voor. Dit handboek beperkt zich primair tot de ‘herindeling van onderop’: herindeling op initiatief van de gemeenten zelf, zoals beschreven in artikel 5 van de Wet arhi.

### 1.3 Gemeentelijke herindeling kent drie sporen

Om recht te doen aan de uniciteit en de complexiteit van het herindelingsproces, worden in dit handboek drie sporen onderscheiden. Deze drie sporen vormen de basis voor de indeling van dit handboek.

- I. Veranderspoor:** de impact van de herindeling op personen en hun betrokkenheid, houding, gedrag, emoties en onderlinge verhoudingen in het herindelingsproces. Het risico van een herindeling is dat men zich primair richt op structuren, plannen en resultaten, en vergeet dat een herindeling als veranderproces uiteindelijk mensenwerk is.
- II. Formele spoor:** de procedurele stappen die volgen uit de Wet arhi en andere (wettelijke) kaders. Het formele spoor start met het vaststellen van een herindelingsontwerp door de betrokken gemeenteraden en het verzenden hiervan naar gedeputeerde staten. Deze eerste formele stap vormt de basis voor definitieve besluitvorming over de gekozen richting.
- III. Fusiespoor:** de samenvoeging van de organisaties en de bouw van een nieuwe gemeente. Waar het wettelijke proces vrij formeel en volgens een vast stramien verloopt, is een groot deel van het fusiespoor door gemeenten zelf in te vullen, bijvoorbeeld wat betreft de projectorganisatie en de betrokkenheid van de omgeving (inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven). De ambitie voor de nieuwe gemeente is hierbij leidend.

### 1.4 De aanloop naar een gemeentelijke herindeling

De besluitvorming over een herindeling ‘van onderop’ start formeel met het vaststellen van een herindelingsontwerp door de raden van de betrokken gemeenten. Daar gaat een verkennend proces aan vooraf waar de Wet arhi geen voorschriften voor bevat. Gemeenten zijn vrij in de manier waarop zij hier invulling aan geven. In de praktijk komen bij de meeste herindelingen in het voortraject de onderstaande elementen naar voren.

#### *Maatschappelijke en bestuurlijke omgeving*

Bij de verkenning van een gemeentelijke herindeling dient uiteraard aandacht uit te gaan naar de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties binnen de betreffende gemeenten en naar omliggende gemeenten, provincies en samenwerkingsverbanden. Hierbij gaat het zowel om het peilen en creëren van draagvlak als om het leveren van een bijdrage aan de bouw van een nieuwe gemeente.

*Principebesluit*

Aan het opstellen van een herindelingsontwerp gaat vaak een ‘principebesluit’ (of ‘intentiebesluit’) van de betrokken gemeenteraden vooraf. Met dit besluit wordt een voornemen tot herindeling uitgesproken en wordt aan de colleges van B&W opdracht gegeven om een herindelingsontwerp op te stellen. Het principebesluit is een (bij voorkeur gelijklopend) besluit van de betrokken gemeenteraden dat vier elementen bevat:

- dat de gemeente tot herindeling wil overgaan
- in welke samenstelling (met wie) de gemeente wil herindelen
- wanneer de beoogde datum van herindeling is
- hoe de gemeente de herindelingsprocedure wil inrichten.

Het is geen verplichting om een principebesluit te nemen. In de praktijk wordt het besluit genomen om de colleges van B&W een opdracht te geven om de herindelingsprocedure te starten en om de afronding van de verkennende voorfase te markeren. Aan een principebesluit gaat vaak een dynamisch proces vooraf, dat kan worden onderscheiden in een binnengemeentelijk en een intergemeentelijk proces.

*Binnengemeentelijk*

Binnengemeentelijk is er het samenspel tussen de raad en het college van B&W, zoals dat op veel onderwerpen plaatsvindt. Het initiatief om het onderwerp herindeling ‘op tafel’ te leggen kan binnen een gemeente zowel door de raad als door het college worden genomen. De raad kan het college opdracht geven om in kaart te brengen wat de mogelijkheden zijn op het gebied van (samenwerking en) herindeling. Dit kan ook plaatsvinden op initiatief van het college, dat het voornemen tot herindeling aan de raad voorlegt. Soms worden gemeenten door provincies aangespoord om zich te buigen en uit te spreken over hun bestuurlijke toekomst.

*Intergemeentelijk*

Om tot inzicht in de mogelijke en gewenste herindelingspartners te komen, doorlopen de betrokken raads- en collegeleden een fase van verkenning van mogelijke herindelingspartners. Dit kan onder meer vorm krijgen door overleggen tussen afgevaardigde collegeleden van de betrokken gemeenten of door bestuursconferenties met de gezamenlijke colleges en/of raden. Ter ondersteuning van de besluitvorming kunnen gemeenten onderzoek (laten) doen naar verschillende scenario’s voor samenwerking of herindeling. Dit verkennende intergemeentelijke contact kan gezien worden als de start van het veranderproces. Hier wordt de ambitie bepaald, worden relaties gelegd en wordt vertrouwen gebouwd, wat de basis vormt voor het uiteindelijke herindelingsproces.

## 1.5 Leeswijzer

*Delen en hoofdstukken*

Dit handboek kent drie delen, die corresponderen met de drie onderscheiden sporen.

**Deel I** beschrijft het veranderingsproces:

- Hoofdstuk 2 gaat in op de herindeling als veranderingsproces. Niet alleen voor organisaties, maar juist ook voor mensen.

**Deel II** beschrijft het formele proces:

- Hoofdstuk 3 beschrijft de procedure en de stappen die voortvloeien uit de Wet arhi en andere (wettelijke) kaders. Er wordt ingegaan op de voorbereidingen die gemeenten moeten treffen, het wetgevingstraject en de overgang naar de nieuwe gemeente.

**Deel III** beschrijft het fusionsproces en bestaat uit meerdere hoofdstukken:

- Hoofdstuk 4 schetst de contouren van de bouwstenen en de voorbereidende werkzaamheden die moeten leiden tot de organisatorische samenvoeging van de betrokken gemeenten tot de nieuwe gemeente.
- De hoofdstukken 5 tot en met 11 behandelen de afzonderlijke bouwstenen ‘dienstverlening’, ‘organisatie’, ‘personeel’, ‘financiën’, ‘harmonisatie’, ‘huisvesting’ en ‘informatie en automatisering’.



*Kaders, figuren en hun kleuren en iconen*

De drie sporen in dit handboek hebben elk een eigen kleur:

- **groen voor het veranderspoor**
- **rood voor het formele spoor**
- **blauw voor het fusiespoor.**

In de hoofdstukken wordt gebruik gemaakt van figuren en kaders, waarvan de kleuren corresponderen met de in dit handboek onderscheiden sporen. De figuren worden gebruikt om bepaalde processen te illustreren en de kaders worden ingezet om bepaalde onderwerpen uit te lichten. De kleur van een figuur of kader illustreert welk spoor van het herindelingsproces daar van toepassing is.

De kaders lichten bepaalde onderwerpen uit. Het kan daarbij gaan om een wettelijke verplichting. Maar kaders kunnen ook aanbevelingen geven die niet uit de wet volgen. Het gaat daarbij om tips, die volgen uit de praktijk. In weer andere gevallen geven de kaders een praktijkvoorbeeld ter illustratie. Om de functie van een kader toe te lichten wordt gebruikt gemaakt van iconen:



voor een wettelijke verplichting

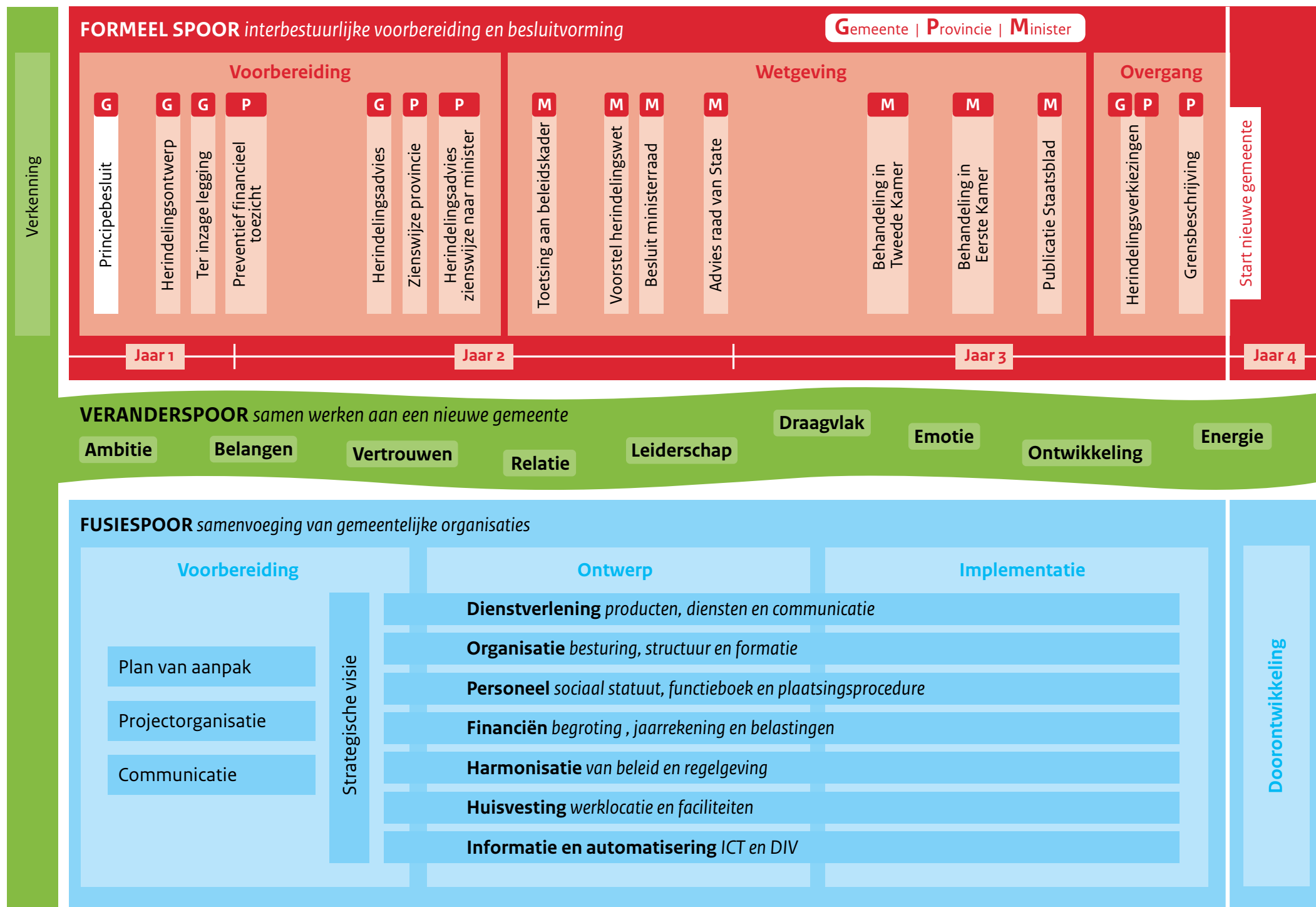


voor een aanbeveling of tip



voor een praktijkvoorbeeld.

Figuur 1.1 Totaaloverzicht herindelingsproces



DEEL I

# Veranderspoo

Dit deel van het handboek gaat in op de herindeling als veranderproces.  
Niet alleen voor organisaties, maar juist ook voor mensen.

## 2. Herindelen is samen werken

Een gemeentelijke herindeling is meer dan alleen een optelsom van te volgen procedures, te leveren resultaten en te nemen besluiten. Een herindeling is een verandering voor mensen: inwoners, raadsleden, burgemeesters, wethouders, managers en medewerkers.

Dit hoofdstuk gaat in op het herindelingsproces als veranderproces. Enerzijds beschrijft dit hoofdstuk de gevolgen van de herindeling voor mensen (paragraaf 2.1) en anderzijds de bijdrage die mensen kunnen leveren aan de veranderopgave (paragraaf 2.2).

### 2.1 Herindeling is verandering

Een herindeling betekent het opheffen van één of meerdere gemeenten en het instellen van één of meerdere nieuwe gemeenten, waarbij ook de ambtelijke organisaties worden samengevoegd. Dit heeft gevolgen voor de inwoners van de gemeenten en voor de mensen die in de gemeentelijke organisaties werkzaam zijn.

#### *Verandering voor inwoners*

Een gemeentelijke herindeling betekent voor inwoners dat hun gemeente wordt opgeheven en er een nieuwe voor in de plaats komt. Dit brengt onder meer mee dat de omvang en grenzen van hun gemeente veranderen en dat andere regelgeving kan gaan gelden. Een punt van zorg kan zijn dat het bestuur van een grotere gemeente meer op afstand van de burger komt te staan. De beslissingen hierover worden genomen door de nieuwe raad en het nieuwe college van B&W. De oude raden en colleges kunnen besluiten voorbereiden, maar niet nemen. Het is van belang om tijdig transparant en duidelijk te zijn richting inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties over onderwerpen die hen direct aangaan, zoals belastingen, subsidies en loketfuncties. Dit kan bijvoorbeeld via een website, een nieuwsbrief of inloopbijeenkomsten (waarover meer in paragraaf 4.5).

#### *Verandering voor de bestuurlijke omgeving*

Een herindeling heeft ook gevolgen voor de bestuurlijke omgeving, waaronder buur- en regiogemeenten, provincie, waterschappen en lokale en regionale maatschappelijke organisaties. De verhoudingen tussen deze partijen veranderen, maar ook de samenstelling van eventuele intergemeentelijke, interbestuurlijke en publiek-private samenwerkingsverbanden. De op te heffen gemeenten worden in een samenwerkingsverband vervangen door de nieuwe gemeente (rechtsopvolger), tenzij een samenwerkingsverband alleen bestond uit de gemeenten die samengevoegd worden, dan vervalt het verband van rechtswege (art. 41 Wet arhi). Hier dienen met name de betreffende raads- en collegeleden in het herindelingsproces oog voor te hebben.

#### *Verandering voor mensen binnen de gemeentelijke organisaties*

Een herindeling betekent voor de mensen die binnen de gemeentelijke organisaties werken afscheid nemen van de oude situatie en wennen aan een nieuwe situatie. Voor raadsleden, burgemeesters, wethouders, griffiers en secretarissen betekent dit dat zij uit hun functie ontheven worden en dat het niet zeker is of zij in de nieuwe gemeente in dezelfde functie terugkomen. Het betekent vaak een andere locatie van het gemeentehuis, een andere werkplek, nieuwe collega's en misschien een andere functie en/of een andere manier van werken. Dit kan zowel op politiek, bestuurlijk als ambtelijk niveau onzekerheid en weerstand oproepen. Tegelijk kan een herindeling een uitdaging zijn die benut kan worden voor persoonlijke en professionele ontwikkeling.

### 2.2 Herindeling is mensenwerk

Een gemeentelijke herindeling vraagt om samenwerking tussen organisaties en tussen mensen. De verandering die een herindeling teweegbrengt wordt niet alleen gevoeld maar ook gedragen door de betrokken bestuurders, managers en medewerkers. Dat kan gepaard gaan met veel energie en enthousiasme, maar er kunnen zich evengoed weerstanden, spanningen en conflicten voordoen. Deze menselijke (en dus niet altijd rationele) aspecten van een herindeling zijn niet altijd zichtbaar, te voorspellen of te sturen, maar spelen wel een grote rol in het veranderproces. Het is de kunst om hierop te anticiperen en in te spelen, waarbij het helpt als betrokkenen zich bewust zijn van de urgentie en

de noodzaak van de verandering, een wenkend perspectief hebben, vertrouwen hebben in het proces en er een bijdrage aan kunnen leveren.

#### *Een herindeling is van iedereen en daarmee van niemand*

Een gemeentelijke herindeling kent een veelheid aan betrokkenen. Het formele spoor van een herindeling is een interbestuurlijke aangelegenheid, met een rol voor de provincie, toetsing en voorbereiding van wetgeving door de minister van BZK en besluitvorming door de regering en het parlement. Binnen de gemeenten zijn raads- en collegeleden, managers, medewerkers, inwoners, bedrijven en organisaties betrokken. Deze betrokkenen kunnen onderling ook sterk van elkaar verschillen in hoe ze de herindeling ervaren.

Door de veelheid en verscheidenheid aan actoren kent een herindelingsproces niet één eigenaar. Er is niet één kapitein op het schip die de koers bepaalt en het proces aanstuurt. Sterker nog: de belangrijkste besluiten die betrekking hebben op de nieuwe gemeente worden pas genomen door het nieuwe college en de nieuwe raad. De bestaande gemeenten kunnen slechts besluitvorming voorbereiden en voornemens formuleren. Het uiteindelijke besluit over het al dan niet doorgaan van de herindeling is ook niet aan de gemeenten zelf, maar wordt genomen door de wetgever (regering en Tweede en Eerste Kamer). Toch zijn de betrokken gemeenten en hun raden, colleges en ambtelijke organisaties verantwoordelijk voor een goede voorbereiding en uitvoering van de herindeling, wat vraagt om een zorgvuldige procedure, met een passende aanpak en goede onderlinge samenwerking. Waar dat noodzakelijk is kunnen gedeputeerde staten van de provincie een rol hebben in het bevorderen van deze voorbereiding en samenwerking (artikel 79, tweede lid Wet arhi).

#### *Betrokkenheid van inwoners*

In veel gevallen willen inwoners niet alleen goed geïnformeerd worden, maar willen ze ook actief betrokken worden bij het herindelingsproces. Voor een betekenisvolle participatie is het van belang om aan te sluiten bij de belevingswereld van de inwoners. Inwoners, maar ook bedrijven en maatschappelijke organisaties, kunnen worden betrokken bij de visievorming, de naamgeving van de nieuwe gemeente of input leveren voor het dienstverleningsconcept. Als het gaat om betrokkenheid in de nieuwe gemeente, na de herindelingsdatum, zijn het ontwikkelen van kernenbeleid of het instellen van dorpsraden veelgebruikte methoden. Ook kan gedacht worden aan vormen van burgerparticipatie. Gemeenten zijn vrij in de manier waarop zij hier vorm aan geven (zie paragraaf 3.2).

#### *Ambitie als wenkend perspectief*

Als het besluit om te herindelen eenmaal is genomen, hebben alle betrokkenen de opgave om samen te werken aan een nieuwe gemeente. Dan helpt het als er een gezamenlijke ambitie is die als wenkend perspectief kan dienen voor betrokkenen en richting geeft bij het vormen van de nieuwe gemeente. Een herindeling is geen doel op zich, maar een middel om zaken als bestuurskrachtversterking, toekomstbestendigheid en financiële gezondheid van de gemeente te bereiken. Belangrijk bij de veranderopgave van een herindeling is om steeds de ambitie en de onderliggende doelen voor ogen te houden, en alle activiteiten en resultaten daaraan te laten bijdragen.

#### *Meerdere betrokkenen, verschillende belangen*

De verschillende actoren die samenwerken aan de nieuwe gemeente kunnen uiteenlopende (maatschappelijke, professionele en persoonlijke) belangen hebben, wat kan leiden tot spanningen en zelfs conflicten.

De tijd en energie die bestuurders en managers in de herindeling steken, kunnen op gespannen voet staan met de verantwoordelijkheid voor hun eigen (op te heffen) gemeentelijke organisatie. Ook kunnen verrassingen, zoals de start van een groot project bij een van de gemeenten, afbreuk doen aan de onderlinge verhoudingen en de samenwerking.

### Verandering en samenwerking vragen om vertrouwen



*Voor de leden van de stuurgroep en de projectgroep (zie paragraaf 4.3) is een herindelingsproces een intensieve periode met veel contactmomenten om tot gezamenlijke besluitvorming te komen. Goede relaties en onderling vertrouwen zijn hiervoor essentieel. Vertrouwen is er niet zomaar, maar groeit gedurende het proces. Het wordt gebouwd en onderhouden door zelfbewustzijn en betrouwbaarheid in houding en gedrag, transparantie over belangrijke informatie en oprechte interesse in en begrip voor de positie en belangen van de ander. Mijlpalen als het nemen van een lastig besluit, het oplossen van een conflict, het wegnemen van spanning en het vieren van een succes voeden het vertrouwen in elkaar en in het gezamenlijke proces.*

Voor een goede en constructieve samenwerking in een herindelingsproces is het de kunst om de verschillende belangen en opvattingen niet ‘plat te slaan’ tot standpunten om vervolgens lijnrecht tegenover elkaar te (blijven) staan, maar deze juist bespreekbaar te maken en te respecteren. Geen onderhandelingspel over het halen en brengen van losse stukjes, maar een betekenisvol proces om ‘de taart groter te maken’. Herindelen is een kwestie van het gezamenlijke belang zo groot mogelijk maken zodat iedere herindelingspartner er links- of rechtsom baat bij heeft.

#### *Gedeeld leiderschap*

Gezien de veelheid en verscheidenheid aan betrokkenen binnen een herindeling is er niet vanzelfsprekend één leider in het veranderproces. Daarom is het des te belangrijker om gedeeld leiderschap te organiseren binnen de bestuurlijke en ambtelijke leiding van de herindeling respectievelijk in de stuurgroep en de projectgroep (zie paragraaf 4.3). Van deze gremia wordt in een herindelingsproces veel gevraagd. Daar komen de verschillende gemeenten en hun belangen bij elkaar en kan afstemming plaatsvinden. Bestuurders in de stuurgroep en managers in de projectgroep zitten daar niet alleen als vertegenwoordiger met een bepaalde functie, maar ook als persoon met eigen karaktereigenschappen en opvattingen. De stuurgroep en de projectgroep zullen daarom hechte teams moeten zijn met een zekere vertrouwensbasis, zodat er constructief samengewerkt kan worden, ook in lastige situaties en bij oplopende spanningen. Dit vraagt om een investering van eenieder qua tijd en aandacht, om afspraken over planning en spelregels voor vergaderingen, maar ook om persoonlijke en informele interactie buiten de vergaderingen om.

#### *De invloed van het proces op het resultaat*

De manier waarop het herindelingsproces verloopt is van invloed op het eindresultaat: de nieuwe gemeente. Het is de kunst om het proces zo in te richten dat het aansluit op de ambities en doelen voor de nieuwe gemeente. Als het de ambitie is om een innovatieve en flexibele gemeente te vormen, dan ligt een dichtgetimmerd proces zonder bewegingsruimte minder voor de hand. Als de nieuwe gemeente een efficiëntieslag moet maken, dan kan tijdens het bouwproces al worden gestuurd op bijvoorbeeld de nieuwe begroting, efficiënte werkprocessen en de organisatie-inrichting. Dit geldt niet alleen voor de stappen en resultaten, maar ook voor de betrokkenheid van mensen en hun onderlinge samenwerking. De mensen die meewerken aan het herindelingsproces vormen straks samen de nieuwe organisatie. Hun inhoudelijke bijdrage aan het herindelingsproces heeft direct gevolg voor hoe de nieuwe organisatie eruit komt te zien. Net zo belangrijk is de manier waarop in het herindelingsproces met elkaar wordt omgegaan en samengewerkt, want dat vormt de basis voor de cultuur en de onderlinge samenwerking in de nieuwe gemeente.

### Overleg en interactie: formeel en informeel



*Bij de voorbereiding van een herindeling wordt veelal gekozen voor een formele overlegstructuur, met een stuurgroep en een projectgroep (zie paragraaf 4.3) en bijbehorende vergaderingen. Maar binnen het veranderproces zijn de informele interactie en persoonlijke afstemming tussen de bestuurlijke en ambtelijke sleutelfiguren minstens zo belangrijk. Hierbij valt te denken aan een projectleider die met de burgemeesters belt als er voor een stuurgroep vergadering een gevoelig onderwerp op de agenda staat. Ook de informele interactie kan georganiseerd worden door bijvoorbeeld ‘benenoptafel’ sessies met de stuurgroep en projectgroep, waar ongedwongen over het herindelingsproces van gedachten gewisseld kan worden*

### Gezamenlijke visie Meierijstad



#### *Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel (Noord-Brabant)*

*De gemeenten Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel hadden de ambitie om samen een bestuurskrachtige en toekomstbestendige nieuwe gemeente te vormen die de maatschappelijke en bestuurlijke uitdagingen aankan, met een gezamenlijke identiteit die voortbouwt op bestaande sociale, economische, culturele en geografische banden en oriëntaties. Zij hebben de tijd genomen om hun ambities te formuleren en de koers te bepalen. De drie gemeenten hebben, in de aanloop naar het herindelingsontwerp, samen met hun inwoners de visie op de gezamenlijke toekomst en de nieuwe gemeente bepaald. Deze visie is een voornaam onderdeel van het herindelingsontwerp geworden en was het vertrekpunt voor de bouw van de nieuwe gemeente.*

## DEEL II

# Formele spoor

Dit deel van het handboek beschrijft de procedure en de stappen die voortvloeien uit de Wet arhi en andere (formele) kaders.

Er wordt ingegaan op de voorbereidingen die gemeenten moeten treffen, het wetgevingstraject en de overgang naar de nieuwe gemeente.

### 3. Spoorboekje formele proces

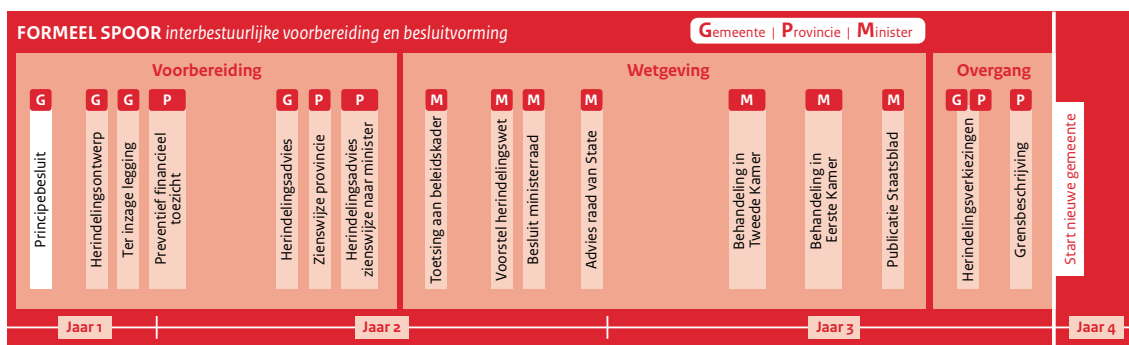
In dit hoofdstuk wordt het formele spoor en de daarbij behorende vastgelegde procedures en het tijdpad voor een herindeling uiteengezet. De wettelijk vastgelegde procedures zijn niet alleen gebaseerd op de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), maar ook op bijvoorbeeld de Gemeentewet en het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Dit hoofdstuk bevat een chronologische uiteenzetting van de belangrijkste stappen en behandelt de Wet arhi dan ook niet uitputtend. Globaal is er onderscheid te maken tussen de voorbereiding door de gemeenten (paragraaf 3.2), de rol van de provincie (paragraaf 3.3), het wetgevingstraject op Rijksniveau (paragraaf 3.4), de overgang naar de nieuwe gemeente (paragrafen 3.5 tot en met 3.7) en de start van de nieuwe gemeente (paragraaf 3.8).

#### 3.1 Wettelijk kader

De Wet arhi bevat het wettelijk kader voor de totstandkoming van een gemeentelijke herindeling. Naast procedurele stappen regelt de Wet arhi zaken zoals de rechtsopvolging en de overgang van personeel en regelgeving. Voor het wetgevingstraject gelden de voorschriften uit de Grondwet en daarop gebaseerde regelingen.

De Wet arhi bepaalt de datum van herindeling op 1 januari na inwerkingtreding van de herindelingswet. Door vanaf die datum terug te rekenen met de diverse mijlpalen uit de Wet arhi en de duur van een wetgevingstraject, ontstaat een tijdpad voor het doorlopen van de formele stappen. Dit tijdpad bedraagt ruim twee jaar. Voor het wetgevingstraject rekt het ministerie van BZK één jaar. De voorbereiding van een herindelingsadvies door gemeenten en provincie duurt een halfjaar tot een jaar. Na afronding van het wetgevingsproces resteert doorgaans nog een half jaar, onder meer voor de vaststelling van de grensbeschrijving en de organisatie van de herindelingsverkiezingen. Het tijdpad voor een gemeentelijke herindeling ziet er grofweg als volgt uit (figuur 3.1) en wordt in de volgende paragrafen per stap nader uitgewerkt.

Figuur 3.1 Globaal pad formele proces



#### 3.2 Voorbereiding door gemeenten

Artikel 4 van de Wet arhi bepaalt welke organen bevoegd zijn tot het vaststellen van een herindelingsadvies: de betrokken gemeenteraden of provinciale staten. Hieronder wordt nader toegelicht wat een herindelingsadvies inhoudt. Artikel 5 van de Wet arhi regelt de procedure voor een herindelingsadvies van de betrokken gemeenteraden en artikel 8 de procedure voor een herindelingsadvies wanneer provinciale staten de voorbereidingen treffen. De formele procedure van de Wet arhi vangt aan met het vaststellen van een herindelingsontwerp. Raden en colleges mogen geen (verdere) voorbereidingen voor een herindeling treffen als gedeputeerde staten of de minister van BZK het initiatief nemen voor een herindeling van hun gemeente (art. 5 lid 4 Wet arhi).



## Maatschappelijk draagvlak



### Fusieproces Beemster en Purmerend

*In het fusieproces van de gemeenten Beemster en Purmerend zijn inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen nauw betrokken met wat zij belangrijk vinden voor de nieuwe gemeente. Hoe kijken zij aan tegen de fusie, hoe zijn de onderlinge verbanden en wat willen zij de nieuwe gemeente meegeven? Tijdens een conferentie met ondernemers en maatschappelijke instellingen is hier uitgebreid over gesproken. De input is meegenomen in de verdere processen Waardevol Beemster en Toekomstig Purmerend.*

#### Beemster

*Beemster is in 2018 gestart met het initiatief 'Waardevol Beemster'. Hiermee heeft de gemeente, met behulp van vrijwillig aangemelde ambassadeurs uit de gemeenschap, in kaart gebracht waar Beemsterlingen trots op zijn, wat zij waardevol vinden en willen behouden. Ook is een website opgesteld en is via social media het 'waardenproces' geactiveerd. Hieruit bleek dat inwoners veel waarde hechten aan het groene en open landschap, het predicaat werelderfgoed, het dorps karakter en de onderlinge betrokkenheid. Al deze waarden zijn gebundeld in het Waardevol Beemster boek en aangeboden door de ambassadeurs aan de burgemeester van Beemster.*

#### Purmerend

*Purmerend heeft het initiatief 'Toekomstig Purmerend' opgezet. Hiermee zijn inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties in staat gesteld om samen het 'Purmerend van de toekomst' vorm te geven. De gemeente heeft hierbij gekozen voor een online en offline benadering. Op een website konden inwoners vragen stellen, hun zorgen uitspreken en tips en ideeën delen. Daarnaast is er een markttour geweest, waarbij inwoners met de burgemeester, wethouders, raadsleden of wijkmanagers in gesprek konden gaan. Alle waarden zijn vastgelegd in het magazine Toekomstig Purmerend.*

*Op 20 mei 2019 hebben de beide burgemeesters elkaar de waardendocumenten van de eigen gemeente overhandigd. Alle waarden zijn opgenomen in het herindelingsadvies en samen zijn belangrijke bouwstenen voor het vormen van de toekomstige gemeente.*

## Herindelingsontwerp

Als duidelijk is dat gemeenten willen herindelen, moet een herindelingsontwerp worden opgesteld en vastgesteld door de betrokken gemeenteraden. Dit herindelingsontwerp wordt na de terinzagelegging – met de eventuele aanpassingen die zijn voortgekomen uit de ontvangen zienswijzen – omgezet in een herindelingsadvies aan de minister van BZK, dat eveneens door de raden wordt vastgesteld.

De Wet arhi kent geen voorschriften over de inhoud van een herindelingsontwerp (of herindelingsadvies). In de praktijk verschillen zij dan ook vaak qua inhoud en structuur. Wel bevat het Beleidskader gemeentelijke herindeling criteria waaraan de minister van BZK het herindelingsadvies na ontvangst toetst. Bij het opstellen van het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies dient daarom rekening te worden gehouden met de toetsingscriteria uit het Beleidskader. Provincies hebben vaak nog hun eigen provinciale beleid met aanvullende criteria waaraan wordt getoetst.

## Maatschappelijk draagvlak



*Bij de herindeling van de gemeente Leeuwarden met de gemeente Leeuwarderadeel was er sprake van het samengaan van een grote en een kleine gemeente. Dit vergde in de aanloop naar de herindeling extra aandacht voor de verhoudingen. Zo is er een position paper gemaakt voor het college en de raad van Leeuwarderadeel waarin Leeuwarden aangaf hoe ze tegen een herindeling aankeek en welke positieve ontwikkelingen dit mogelijk zou maken. Ook werden in dit paper de financiële positie en de dienstverlening toegelicht met feiten en cijfers. Verder zijn door de burgemeester van Leeuwarden diverse bijeenkomsten bezocht van de ondernemersvereniging in Leeuwarderadeel om voor deze groep de voordelen van een grotere gemeente onder de aandacht te brengen met feiten en cijfers. De burgemeester heeft in al zijn contacten en tijdens informatieavonden benadrukt dat Leeuwarden niet per se aandringt op herindeling. Hij heeft steeds gezegd dat er draagvlak onder de bevolking moet zijn om tot herindeling te komen. De burgemeester hield gedurende de aanloop naar het besluit om te herindelen met diverse partijen in de gemeente Leeuwarderadeel rechtstreeks persoonlijk contact.*

Uit het Beleidskader blijkt dat het kabinet groot belang hecht aan draagvlak, onderscheiden in lokaal bestuurlijk, regionaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Lokaal bestuurlijk draagvlak blijkt onder andere uit het besluit van de betrokken gemeenteraden om een herindelingsontwerp vast te stellen. Regionaal bestuurlijk draagvlak kan blijken uit de zienswijzen van omliggende gemeenten en de provincie. Het is de verantwoordelijkheid van gemeentebesturen om vast te stellen of er maatschappelijk draagvlak is voor herindeling en hierin te investeren. In het herindelingsontwerp en -advies dient hier volgens het huidige Beleidskader aandacht aan te worden besteed, mede door het bijvoegen van een logboek van de ondernomen activiteiten om het draagvlak te peilen en te bevorderen. Hierbij kan gedacht worden aan een representatief onderzoek, maar ook aan dorps- of buurtbijeenkomsten of inloopavonden op het gemeentehuis. De overige criteria in het huidige Beleidskader zijn bestuurskracht, interne samenhang en nabijheid van bestuur en regionale samenhang.

De betrokken colleges van B&W leggen hun gemeenteraden een herindelingsontwerp voor ter eensluidende besluitvorming.

### Voorbeeld inhoudsopgave herindelingsontwerp of –advies



- Inleiding, met de achtergrond, de totstandkoming, het doel en de leeswijzer van het document.
- Situatieschets van de betrokken gemeenten, met feiten en cijfers over de gemeenschap en het gebied.
- Argumenten waarom voor deze herindeling wordt gekozen.
- Strategische visie voor de nieuw te vormen gemeente, gerelateerd aan de situatieschets en de argumenten voor herindeling, mogelijk inclusief visie op de dienstverlening.
- Toetsing aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling en aan eventueel provinciaal beleid.
- Financiële en personele informatie van de betrokken gemeentelijke organisaties.
- Planning van het herindelingstraject, inclusief beoogde datum van herindeling.
- **Verplichte bijlagen: kaartmateriaal (art. 2 lid 1 Wet arhi), logboek waarin draagvlak bevorderende activiteiten zijn opgenomen (vereiste uit het Beleidskader) en de ingediende zienswijzen inclusief reacties (in geval van herindelingsadvies).**
- Eventuele andere bijlagen: verkennend onderzoek, financieel onderzoek, herindelingscan.



#### Terinzagelegging herindelingsontwerp en zienswijzen

Na de besluitvorming in de raden wordt het herindelingsontwerp ter inzage gelegd en naar gedeputeerde staten van de betrokken provincie gestuurd (art. 5 leden 1 en 2 Wet arhi). Het ter inzage leggen van een herindelingsontwerp betekent dat het document fysiek ingezien moet kunnen worden op de gemeentehuizen zodat eenieder gedurende een termijn van acht weken een zienswijze op het herindelingsontwerp kan indienen (art. 5 lid 2 Wet arhi). Daarnaast kunnen gemeenten ervoor kiezen om het online beschikbaar te stellen. Een zienswijze dient te worden gericht aan een (of desgewenst meer) van de betrokken colleges van B&W. Hoewel het geen wettelijke vereiste is, wordt het herindelingsontwerp ook aan omliggende gemeenten gestuurd.

#### Herindelingsadvies

Na de terinzagelegging van het herindelingsontwerp geven de colleges van B&W een reactie op de zienswijzen. Indien een zienswijze niet wordt overgenomen is het, in het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de gewoonte dit te onderbouwen. We verwachten dat gemeenten in het herindelingsadvies reageren op alle ingediende zienswijzen. Het kan zijn dat de zienswijzen aanleiding geven het herindelingsontwerp aan te passen (of in uitzonderlijk gevallen het voornemen tot herindeling in te trekken/uit te stellen).

### Impact van zienswijzen



*De aard en de hoeveelheid van de zienswijzen op een herindelingsontwerp kunnen sterk variëren. Het kan een groep burgers (bijvoorbeeld verenigd in een actiecomité) zijn die stelling neemt tegen de herindeling, een buurgemeente die het wel of niet eens is met de nieuwe grenzen of een inwoner die nadelige effecten van de herindeling ondervindt. Het is goed – zeker als er controversiële thema's aangesneden worden in de zienswijzen – de zienswijzen gezamenlijk voor te leggen aan de gemeenteraden, met een voorstel voor een reactie. Deze kan vervolgens verwerkt worden in het herindelingsadvies.*

De zienswijzen worden in het herindelingsadvies verwerkt (al dan niet in een bijlage). Aan het herindelingsadvies stelt de wet geen eisen. In de praktijk is het advies vaak het herindelingsontwerp, aangevuld met een beschrijving van de zienswijzen, een reactie daarop en waar nodig aanpassingen naar aanleiding van de zienswijzen. Het herindelingsadvies wordt eensluidend door de raden vastgesteld en vervolgens naar gedeputeerde staten gestuurd. De precieze datum van aanleveren wordt in overleg met de provincie bepaald, doorgaans voor 1 april, één en driekwart jaar voor de beoogde herindelingsdatum.

### 3.3 Toezicht en zienswijze door provincie

#### *Bestuurlijk overleg*

De betrokken gemeentebesturen moeten voor de datum van herindeling tijdig de benodigde voorbereidingen treffen. De Wet arhi schrijft voor dat gedeputeerde staten van de betrokken provincie bevorderen dat er onderling overleg tussen gemeenten plaatsvindt om deze voorbereidingen tijdig voor de herindeling te treffen (Wet arhi, art. 79, lid 2). Hiervoor wordt doorgaans het zogenaamde ‘bestuurlijk overleg’ in het leven geroepen. Dit is een periodiek overleg tussen de herindelende gemeenten en de provincie om de voortgang van de herindeling en eventuele knelpunten te bespreken. Ook worden in het bestuurlijk overleg afspraken gemaakt over het aanleveren van het herindelingsadvies, het preventieve financiële toezicht, het ontslag van secretarissen en griffiers, de benoeming van een tijdelijke secretaris en een tijdelijke griffier en de herindelingsverkiezingen.

#### *Preventief financieel toezicht*

Een gemeente die blijkens een herindelingsontwerp voor opheffing in aanmerking komt, komt automatisch onder preventief financieel toezicht van de provincie te staan (art. 21 lid 1 Wet arhi). Dit houdt in dat gedeputeerde staten categorieën van besluiten van de gemeente moeten aanwijzen die hun goedkeuring behoeven. Het kan daarbij gaan om besluiten die leiden tot nieuwe uitgaven, verhoging van bestaande uitgaven, verlaging van bestaande inkomsten of vermindering van vermogen (art. 21 lid 2 Wet arhi). De provincie kan aan besluiten goedkeuring onthouden als deze in strijd zijn met het financiële belang van de nieuwe gemeente (art. 21 lid 3 Wet arhi) of met het recht.

#### *Herindelingsadvies en provinciale zienswijze*

Na ontvangst van het herindelingsadvies stellen gedeputeerde staten, eventueel op basis van een eigen provinciaal beleids- of afwegingskader, een zienswijze vast en sturen zij het herindelingsadvies met deze zienswijze naar de minister van BZK (art. 5 lid 3 Wet arhi). De provincie heeft niet de mogelijkheid het herindelingsadvies af te wijzen of niet door te sturen. Om voldoende tijd te hebben voor het wetgevingstraject, verzoekt de minister van BZK de provincie om het herindelingsadvies anderhalf jaar voorafgaand aan de beoogde herindelingsdatum, dus vóór 1 juli, toe te sturen.

### 3.4 Besluitvorming regering en parlement

De definitieve besluitvorming over een herindeling is de verantwoordelijkheid van de wetgever (regering en het parlement). De minister van BZK toetst het herindelingsadvies met de zienswijze van de provincie aan de Wet arhi en het vigerende Beleidskader. Als de Minister het advies overneemt, volgt een regulier wetgevingsproces. Als het parlement het wetsvoorstel aanneemt, wordt het bekrachtigd door de Koning, stelt de provincie de definitieve grensbeschrijving vast en wordt de wet gepubliceerd in het Staatsblad, waarna deze in werking treedt.

#### *Toetsing aan Beleidskader door de minister van BZK*

Het kabinet hanteert het Beleidskader gemeentelijke herindeling aan de hand waarvan een herindelingsadvies wordt beoordeeld en getoetst. Dit Beleidskader is door de lokale omstandigheden die bij elke herindeling spelen echter geen ‘checklist’ die tot een eenduidige uitkomst zal leiden.

Het huidige Beleidskader uit 2018 kent de volgende criteria waaraan een voorstel tot gemeentelijke herindeling wordt getoetst door de minister van BZK:

- Draagvlak: in welke mate is sprake van, hoe is aandacht besteed aan en geïnvesteerd in lokaal bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal draagvlak?

- Bestuurskracht: is de nieuwe gemeente in staat om haar maatschappelijke opgaven op te pakken?
- Interne samenhang en nabijheid van bestuur: kent de nieuwe gemeente een interne samenhang en wat is de plek van buurten, dorpen en/of kernen?
- Regionale samenhang: welke positie heeft de nieuwe gemeente in de regio en welke gevolgen heeft de voorgenomen herindeling voor omliggende gemeenten?

Voor de variant van een lichte samenvoeging, waarbij een van de betrokken gemeenten niet wordt opgeheven, hanteert het Beleidskader twee aanvullende beoordelingscriteria:

- Er moet overeenstemming bestaan tussen de gemeenten over de toepassing van deze variant.
- Er moeten afspraken zijn gemaakt over de rechtspositie van het personeel.

#### *Wetsvoorstel en besluit ministerraad*

Indien het herindelingsadvies door de minister van BZK positief wordt beoordeeld, dan stelt het ministerie van BZK een wetsvoorstel op, dat vergezeld gaat van een ‘memorie van toelichting’. Die bevat de onderbouwing van het wetsvoorstel. Indien nodig vindt hiervoor nader overleg plaats met de betreffende provincie en gemeenten.

De minister van BZK zorgt ervoor dat het wetsvoorstel in de ministerraad wordt geagendeerd. Als de ministerraad heeft ingestemd met het wetsvoorstel, wordt daarover meestal een persbericht verspreid. Het wetsvoorstel wordt echter pas openbaar na indiening bij de Tweede Kamer.

#### *Advies Afdeling advisering van de Raad van State*

Als de Ministerraad instemt met het wetsvoorstel, wordt het voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling advisering kijkt naar de beleidsmatige, juridische en wetstechnische kwaliteit van het wetsvoorstel en brengt daarover advies uit aan de regering. Dit advies kan aanleiding zijn om het wetsvoorstel aan te passen.

#### *Besluitvorming in de Tweede en Eerste Kamer*

Na indiening bij de Tweede Kamer wordt het wetsvoorstel behandeld door de vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken. In de eerstvolgende procedurevergadering na indiening van het wetsvoorstel (doorgaans november - december) wordt vaak het vervolgtraject bepaald. Ter voorbereiding op de beoordeling en behandeling van het wetsvoorstel wordt door de Kamerleden informatie verzameld. Belanghebbenden kunnen binnen een bepaalde periode een schriftelijke reactie op het wetsvoorstel geven. Daarnaast kan de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken besluiten een werkbezoek te brengen aan het desbetreffende gebied en daar een hoorzitting houden. Vervolgens worden in ‘het verslag’ de bevindingen van de Kamerleden en vragen over het wetsvoorstel aan de minister van BZK gezonden.

De minister van BZK gaat in een ‘nota naar aanleiding van het verslag’ in op de opmerkingen en vragen van de Kamerleden. De commissie kan besluiten nadere schriftelijke vragen te stellen of de voorzitter voorstellen het wetsvoorstel – al dan niet als ‘hamerstuk’ – te agenderen voor plenaire behandeling. Als ‘hamerstuk’ agenderen betekent dat verdere inhoudelijke behandeling met de minister niet nodig wordt geacht om een besluit te kunnen nemen. De goedkeuring van het wetsvoorstel vindt plaats door stemming. Doorgaans rondt de Tweede Kamer de behandeling van een herindelingswetsvoorstel voor het meireces af.

Als de Tweede Kamer het wetsvoorstel aanneemt, volgt daarna de besluitvorming in de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel volgt in de Eerste Kamer over het algemeen een vergelijkbaar traject als in de Tweede Kamer, hoewel het houden van een hoorzitting niet gebruikelijk is.

#### **Hoorzittingen Kamercommissie Binnenlandse Zaken**

*De Kamercommissie kan besluiten om in (een van) de herindelende gemeenten een hoorzitting te houden. Over de wensen en eisen van de Kamercommissie vindt overleg plaats met de griffier van de commissie. Het is gebruikelijk dat de commissie ontvangen wordt door bestuurlijke vertegenwoordigers van de provincie en de herindelende gemeenten en rondgeleid wordt door het gebied.*

### Publicatie en inwerkingtreding

De herindelingswet wordt vastgesteld op het moment van bekrachtiging door de Koning, na het besluit van de Eerste Kamer. Daarna wordt het wetsvoorstel officieel bekendgemaakt in het Staatsblad en kan het in werking treden. Daarmee is de herindeling een feit, maar moet ze nog haar effect krijgen op de datum van herindeling, te weten 1 januari van het daaropvolgende jaar.

## 3.5 Vaststelling gemeentegrenzen en gemeentenaam

### Nieuwe grenzen

Uiterlijk twee maanden na vaststelling van de herindelingswet stellen gedeputeerde staten de nieuwe gemeentegrenzen vast (art. 2 lid 2 Wet arhi). De beschrijving geschiedt met behulp van kadastrale kenmerken en indien dat niet mogelijk is met behulp van coördinaten van het verschoven stelsel van rijksdriehoeksmeting. Na de vaststelling van de grenzen kan de herindelingsregeling in werking treden.

### Gemeentenaam

In de herindelingswet is de naam van de nieuwe gemeente opgenomen. Er zijn twee manieren waarop de wetgever tot een naam voor de nieuwe gemeente kan komen. Als het herindelingsadvies een definitieve naam voor de nieuwe gemeente bevat waar draagvlak voor is bij alle betreffende gemeenteraden, dan neemt de minister van BZK dit voorstel over in het wetsvoorstel. Indien de betreffende gemeenteraden niet gezamenlijk tot een definitieve naam voor de nieuwe gemeente komen, neemt de minister conform het huidige Beleidskader de naam van de grootste betrokken gemeente (naar inwonertal) in het wetsvoorstel op als naam van de nieuwe gemeente. De eerste route heeft de voorkeur. Dat betekent dat al tijdens het schrijven van het herindelingsontwerp of -advies een voorstel gedaan moet worden voor de naam voor de nieuwe gemeente. De gemeenteraad van de nieuwe gemeente heeft op basis van artikel 158 van de Gemeentewet te allen tijde de bevoegdheid om de gemeentenaam te wijzigen. Wel dient de ingangsdatum ten minste een jaar na de datum van het besluit tot naamswijziging te liggen.

## 3.6 Verkiezingen nieuwe gemeenteraad

Het instellen van een nieuwe gemeente vraagt ook om een nieuwe gemeenteraad. Hiervoor is een tussentijdse raadsverkiezing nodig, de zogenaemde 'herindelingsverkiezingen'. Indien een nieuwe gemeente wordt opgesteld is de naar inwoneraantal grootste gemeente die opgaat in de nieuwe gemeente met de voorbereiding daarvan belast (art. 52 Wet arhi). Ook in geval van een 'lichte samenvoeging' moet een herindelingsverkiezing worden gehouden voor de raad van de gemeente waarvan het inwonertal met 10% of meer verandert.

De Wet arhi bepaalt dat de kandidaatstelling moet plaatsvinden op de maandag in de periode tussen 5 en 11 oktober in het jaar voor de herindelingsdatum. De verkiezingen vinden 44 dagen later plaats, op de woensdag tussen 18 en 24 november voorafgaand aan de datum van herindeling. Gedeputeerde staten kunnen van deze data afwijken indien zij daarvoor zwaarwegende redenen hebben (art. 55 lid 2 Wet arhi). Zie tabel 3.1 voor een overzicht van momenten waarop herindelingsverkiezingen en de eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen plaatsvinden.

Voor het organiseren van de herindelingsverkiezing zijn diverse voorbereidende besluiten en werkzaamheden van gemeenten en de provincie noodzakelijk, zoals de kandidaatstelling, de verspreiding van stempassen en kieslijsten en de inrichting en bemensing van stembureaus. Deze voorbereidingen en de uiteindelijke stemming verlopen net zoals de reguliere gemeenteraadsverkiezingen, met enkele afwijkende regels uit de Wet arhi (art. 52 t/m 56).

### Gemeentenaam: politiek-bestuurlijk en maatschappelijk gevoelig



*De naam van de nieuwe gemeente kan veel emotie oproepen in een herindelingsproces en een potentiële bron voor conflict en weerstand vormen. De mogelijkheden zijn namelijk talrijk: wordt er gekozen voor de naam van de grootste gemeente, de plek waar het gemeentekantoor wordt gehuisvest of voor de meest bekende naam? Of betreft het een samenstelling van namen of zelfs een hele nieuwe naam die het nieuwe gebied omschrijft? Van raadslid tot medewerker, van burger tot bedrijfsleven: iedereen heeft er een mening over en de belangen verschillen sterk.*

*Om als gemeenten zelf te bepalen welke naam gebruikt gaat worden, moet deze eenduidig in het herindelingsadvies staan. Daar gaat een proces van onderhandelen en draagvlak creëren aan vooraf. Dit proces kan voorbereid worden door een ambtelijke werkgroep maar ook in een enquête of referendum worden voorgelegd aan de inwoners. Het is de kunst om een balans te zoeken tussen draagvlak en daadkracht, want een besluit moet genomen worden. Anders neemt de minister van BZK de naam van de grootste betrokken gemeente (naar inwonertal) in het wetsvoorstel op.*

Tabel 3.1 Timing herindelings- en reguliere verkiezingen

Datum herindeling	Herindelingsverkiezingen	Eerstvolgende reguliere verkiezingen	Raadsperiode
1 januari 2021	November 2020	Maart 2026	5 jaar en 3 maanden
1 januari 2022	November 2021	Maart 2026	4 jaar en 3 maanden
1 januari 2023	November 2022	Maart 2026	3 jaar en 3 maanden
1 januari 2024	November 2023	Maart 2030	6 jaar en 3 maanden
1 januari 2025	November 2024	Maart 2030	5 jaar en 3 maanden
1 januari 2026	November 2025	Maart 2030	4 jaar en 3 maanden
1 januari 2027	November 2026	Maart 2030	3 jaar en 3 maanden

### 3.7 Consequenties voor functionarissen

Na de inwerkingtreding van de herindelingswet is er sprake van een overgangsfase. De herindeling is definitief, maar gaat pas in op de startdatum van de nieuwe gemeente (datum van herindeling).

#### *Burgemeesters, raadsleden en wethouders*

Met het opheffen van gemeenten komen ook de politieke en de bestuurlijke functies te vervallen. De burgemeesters van op te heffen gemeenten worden eervol uit hun ambt ontslagen (op grond van art. 3.2.19 lid 3 onder c Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers). De raadsleden en wethouders van de op te heffen gemeenten treden op de herindelingsdatum af (art. 53 lid 1 Wet arhi). In paragraaf 3.8 wordt nader ingegaan op de installatie van nieuwe raadsleden en wethouders en de benoeming van de nieuwe burgemeester.

#### *Secretarissen en griffiers*

Ingevolge art. 100 van de Gemeentewet kan er slechts één secretaris en één griffier zijn binnen een gemeente. De gemeentesecretarissen en griffiers van op te heffen gemeenten worden met ingang van de datum van herindeling eervol uit hun ambt ontslagen (art. 59 lid 1 Wet arhi). Gedeputeerde staten kunnen op hun verzoek besluiten dat zij overgaan in een (andere) functie in de nieuwe gemeente (art. 59 lid 4 Wet arhi). Het is mogelijk dat zij meedingen naar de functie van griffier of secretaris van de nieuwe gemeente (zie paragraaf 3.8).

#### *Overige ambtenaren*

Vanaf 1 januari 2020 is de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking getreden. Ambtelijke aanstellingen worden door de Wnra van rechtswege omgezet in arbeidsovereenkomsten. Hierdoor worden de regels over overgang van onderneming ook toepasbaar op ambtenaren: een werknemer behoudt bij een overgang van onderneming alle arbeidsvoorwaarden uit de arbeidsovereenkomst op het moment van de overgang (art. 662 t/m 666, afdeling 8 van titel 10 boek 7 BW).

De Wnra verruimt daarmee het toepassingsbereik van de overgang van onderneming bij de overheid. In de nota bij de aanpassingswet Wnra staat expliciet dat ook herindelings- en overgangsgelden als overgang van onderneming. Dit is belangrijk voor de rechtspositie van ambtenaren bij een herindeling, omdat ontslag als gevolg van een overgang van onderneming niet is toegestaan. Het ophefverbod wordt van toepassing (artikel 670, lid 8, BW boek 7). Dit dat bij een herindeling alle werknemers van een op te heffen gemeente, inclusief hun arbeidsovereenkomst en arbeidsvoorwaarden, overgaan naar de nieuwe gemeente.

Indien een gemeenschappelijke regeling met rechtspersoonlijkheid met ingang van een herindeling komt te vervallen, omdat daaraan uitsluitend wordt deelgenomen door gemeenten waarvan het gebied grotendeels of in zijn geheel tot een en dezelfde gemeente komt te behoren, zal het personeel van die gemeenschappelijke regeling in dienst treden van de nieuwe gemeente (artikel 61 Wet arhi).

### 3.8 Start nieuwe gemeente

Bij een gemeentelijke herindeling start de nieuwe gemeente op 1 januari volgend op de datum waarop de herindelingswet in werking is getreden.

#### Benoeming burgemeester en waarnemend burgemeester

Op de herindelingsdatum heeft de nieuwe gemeente nog geen 'vaste' burgemeester. De nieuwe gemeenteraad start met het opstellen van een profiel en met de werving en selectie van een nieuwe burgemeester. Deze procedure is gelijk aan een reguliere selectie- en benoemingsprocedure van een burgemeester. Om op de herindelingsdatum en in de fase daarna toch een burgemeester te hebben, benoemt de commissaris van de Koning een waarnemend burgemeester voor de periode tot aan de benoeming van een 'definitieve Kroonbenoemde' burgemeester (art. 78 Gemeentewet).

Voor zowel de functie van waarnemend burgemeester als van 'definitieve' burgemeester geldt dat deze kan worden vervuld door een van de burgemeesters van de op te heffen gemeenten of door iemand 'van buiten'. De commissaris van de Koning neemt hierover een besluit.

#### Benoeming secretaris en griffier

Elke gemeente heeft een secretaris en een griffier (art. 100 Gemeentewet). Bij een herindeling worden deze functionarissen benoemd door het nieuwe college respectievelijk de nieuwe raad. Om op de herindelingsdatum een secretaris en griffier in functie te hebben, benoemen gedeputeerde staten, uiterlijk een maand voorafgaand aan de herindeling, een tijdelijke secretaris en griffier (art. 60 Wet arhi). De benoeming betreft de periode van de herindelingsdatum tot het moment een definitieve secretaris of griffier benoemd is.

#### Benoeming wethouders

Nieuwe wethouders beginnen pas na de herindelingsdatum. Zij worden doorgaans benoemd in de eerste raadsvergadering van de nieuwe gemeente, als sluitstuk van de coalitieonderhandelingen die al na de raadsverkiezingen van start kunnen gaan.

In sommige gevallen zijn de collegeonderhandelingen begin januari nog niet voltooid. Als de gemeenteraad er dan voor kiest om geen wethouders te benoemen, dan treedt de (waarnemend) burgemeester in de plaats van het college. De raad zou ook kunnen besluiten om toch wethouders te benoemen en hen te ontslaan zodra de onderhandelingen zijn afgerond. Tijdelijk wethouderschap bestaat echter niet volgens de wet.

#### Eerste raads- en collegevergadering

De eerste raadsvergadering vindt plaats op de eerste werkdag na de herindelingsdatum (art. 56 lid 3 Wet arhi). Tijdens deze vergadering worden de nieuwe raadsleden beëdigd, de nieuwe wethouders benoemd (indien zij al bekend zijn, zie boven) en de waarnemend burgemeester verwelkomd. Ook kan deze eerste vergadering benut worden om harmonisatievoorstellen en verordeningen vast te stellen. Doorgaans worden twee raadsvergaderingen kort na elkaar georganiseerd, waarbij de eerste als ceremoniële start wordt gebruikt met benoemingen en installaties en de tweede voor belangrijke inhoudelijke besluiten.

### Waarnemend burgemeester



*Bij gemeenten waar een herindeling in voorbereiding is, wordt, als de functie van burgemeester vrijvalt, doorgaans een waarnemend burgemeester aangesteld. Dit is van invloed op het te doorlopen herindelingsproces.*

#### Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen (Gelderland)

*In 2012 is in de gemeente Groesbeek een waarnemend burgemeester aangesteld. Als oud-gedeputeerde kende hij de herindelende gemeenten, maar doordat hij 'van buiten' kwam had hij er geen emotionele en historische binding mee. Deze onafhankelijkheid en de tijdelijkheid van zijn functie maakten dat hij niet 'over zijn graf heen regeerde', maar zich kon blijven richten op de nieuwe gemeente. Zijn manier van werken als burgemeester en als voorzitter van de stuurgroep wekte zoveel vertrouwen dat hij een jaar later door herindelingspartner Millingen aan de Rijn werd gevraagd om ook daar waarnemend burgemeester te worden.*

#### Boarnsterhim (Fryslân)

*Na de val van het college van B&W werd in 2009 een waarnemend burgemeester aangesteld om in Boarnsterhim bestuurlijke orde te scheppen en een discussie over de bestuurlijke toekomst te entameren. Met wethouders die ook 'van buiten' kwamen vormde hij een college dat in staat was 'zakelijk te besturen', los van de politieke emotie en historie. Het resultaat was een weloverwogen, door inwoners gesteund, besluit om de gemeente op te heffen.*

<sup>1</sup> Bij een lichte samenvoeging wordt een van de deelnemende gemeenten niet opgeheven. De burgemeester van deze gemeente blijft na de herindelingsdatum in ambt.

### Gebruikelijke agendapunten eerste raadsvergadering(en)



- *Verwelkoming en installatie nieuwe (waarnemend) burgemeester*
- *Beëdiging en installatie nieuwe raadsleden*
- *Coalitieakkoord*
- *Benoeming en beëdiging wethouders (art. 56 lid 3 Wet arhi)*
- *Benoeming griffier, plaatsvervangend griffier en griffiemedewerkers*
- *Instructie voor de griffier*
- *Benoeming commissieleden en voorzitters commissievergaderingen*
- *Reglement van orde van de gemeenteraad*
- *Verordeningen (vertrouwenscommissie burgemeester, belastingen etc.)*
- *Overige verordeningen (n.a.v. harmonisatie)*

De eerste collegevergadering vindt zo spoedig mogelijk na de herindelingsdatum plaats. Het belangrijkste is dat de noodzakelijke besluiten worden genomen die nodig zijn om de nieuwe gemeente te laten functioneren. Dit betreft vooral het nemen van besluiten over voorstellen die door de colleges van de voormalige gemeenten zijn voorbereid over de bouwstenen van de nieuwe organisatie. Daarnaast moeten portefeuilles onderling verdeeld worden en de gemeentesecretaris worden benoemd.

### Gebruikelijke agendapunten eerste collegevergadering



- *Portefeuilleverdeling en onderlinge vervanging*
- *Definitieve besluitvorming over besluiten die voor de herindelingsdatum zijn voorbereid*
- *Mandatering, aanstellings- en aanwijzingsbesluiten*
- *Benoeming gemeentesecretaris en loco-secretaris*
- *Benoeming diverse commissies*
- *Verordeningen (vertrouwenscommissie burgemeester, belastingen etc.)*
- *Interne regelingen en voorschriften*



## DEEL III

# Fusiespoor

Dit deel van het handboek gaat in op de samenvoeging van de gemeentelijke organisaties, de te treffen voorbereidingen, het inrichten van een tijdelijke projectorganisatie en de uitvoering van deelprojecten die daaraan bijdragen.

## 4. De start van het fusiespoor

Een gemeentelijke herindeling betekent niet alleen een samenvoeging van bestuurlijke entiteiten en harmonisatie van beleid en regelgeving, maar is ook een samenvoeging of fusie van de gemeentelijke organisaties. Op grond van artikel 79 van de Wet arhi zijn de gemeentebesturen verantwoordelijk voor het tijdig treffen van de nodige voorbereidingen hiervoor. Als zij de herindeling zorgvuldig willen voorbereiden, kunnen zij niet wachten op de definitieve besluitvorming in het wetgevingstraject. De fusie van de gemeentelijke organisaties kent noodzakelijke stappen die aandacht, tijd en inspanning vragen.

Behoudens enkele voorschriften uit de Wet arhi en het Beleidskader hebben gemeenten de vrijheid om het herindelingsproces in te richten op een manier die past bij de situatie en de kenmerken van de partners. Er zit ruimte in de planning en de timing: wanneer wordt wat gedaan en hoeveel tijd wordt er per stap genomen? De manier van werken ligt open: kleinschalige of brede betrokkenheid, projectmatig of programmatisch? Ook is er variatie in hoe de verschillende stappen en resultaten geordend en genoemd worden. Dit handboek probeert de belangrijkste stappen en resultaten te beschrijven en hanteert daarbij een bepaalde ordening en terminologie op basis van ervaringen uit de praktijk. Gemeenten zijn vrij om hier een eigen invulling aan te geven.

Dit hoofdstuk is de inleiding op het fusiespoor: de samenvoeging van de gemeentelijke organisaties tot één nieuwe organisatie. Het beschrijft de bouwstenen en de belangrijkste voorbereidende werkzaamheden: dienstverlening, organisatie, personeel, financiën, harmonisatie, huisvesting en informatie en automatisering. In de hoofdstukken 5 tot en met 11 worden deze bouwstenen afzonderlijk behandeld.

### 4.1 Fusieren is bouwen

Een gemeentelijke herindeling is een veranderproces waarbij organisaties worden samengevoegd en wordt gebouwd aan een nieuwe organisatie. Dit vraagt om samenhangende besluiten over hoe de nieuwe organisatie eruit gaat zien, maar evengoed om afspraken over het gezamenlijke proces om daar te komen.

#### *Bouwstenen voor een nieuwe gemeentelijke organisatie*

De samenvoeging van gemeenten en de bouw van een nieuwe gemeente hebben gevolgen voor alle aspecten van de gemeentelijke organisaties: het personeel waardoor, de middelen waarmee, de gebouwen waarin en de dossiers waaraan gewerkt wordt. Er kan voor worden gekozen om een hele nieuwe organisatie te bouwen, maar ook om een van de betrokken gemeentelijke organisaties te ‘verbouwen’ en de andere organisaties daarin in te passen.

In dit handboek worden de bouwstenen dienstverlening, organisatie, personeel, financiën, harmonisatie, huisvesting en informatie en automatisering onderscheiden. Zie tabel 4.1 voor een overzicht van deze bouwstenen, met een omschrijving en het betreffende hoofdstuk in dit handboek. Elke bouwsteen kent eigen processtappen en resultaten, waarvan de voorbereiding en de uitvoering kunnen worden belegd bij werkgroepen (of deelprojecten). Voordat aan de concrete invulling van de bouwstenen kan worden gewerkt, zijn algemene voorbereidingen nodig, zoals het opstellen van een plan van aanpak, de inrichting van een projectorganisatie, de communicatie binnen en over het project en het opstellen van een strategische visie. Deze voorbereidingen worden beschreven in de paragrafen 4.2 tot en met 4.6.

Tabel 4.1 Overzicht van 'bouwstenen'

Bouwsteen	Omschrijving	Hoofdstuk
Dienstverlening	producten, diensten en communicatie van de nieuwe gemeente	H5
Organisatie	de besturing en structuur van de nieuwe gemeente	H6
Personeel	de bemensing van de nieuwe gemeentelijke organisatie	H7
Financiën	de financiële middelen en systemen van de nieuwe gemeente	H8
Harmonisatie	het op elkaar afstemmen van regelgeving, beleid en werkprocessen	H9
Huisvesting	de locatie van de nieuwe gemeente en de bijbehorende faciliteiten	H10
Informatie en Automatisering	ICT-systemen en de documentaire informatievoorziening (DIV)	H11

### Timing en fasering

Het verdient aanbeveling om al ruim voor de inwerkingtreding van de herindelingswet te beginnen met de voorbereidingen van de fusie, opdat er een langere periode is om de nieuwe organisatie te bouwen. Gemeenten kunnen dan bijvoorbeeld meer tijd nemen om een visie op de nieuwe gemeente te ontwikkelen. Het is ook mogelijk om de ambtelijke organisaties voor de herindelingsdatum al te integreren via een zogenoemde 'ambtelijke fusie', waardoor de samenvoeging van de ambtelijke organisaties in zijn geheel in de tijd naar voren getrokken wordt. Het voordeel is dat voorkomen wordt dat medewerkers zich extern oriënteren en er veel vacatures ontstaan. Het risico is dat de boog van het veranderproces relatief lang gespannen staat, waardoor het fusieproces gevoelsmatig kan gaan slepen.

In het fusiespoor zijn drie fases te onderscheiden (zie figuur 4.1):

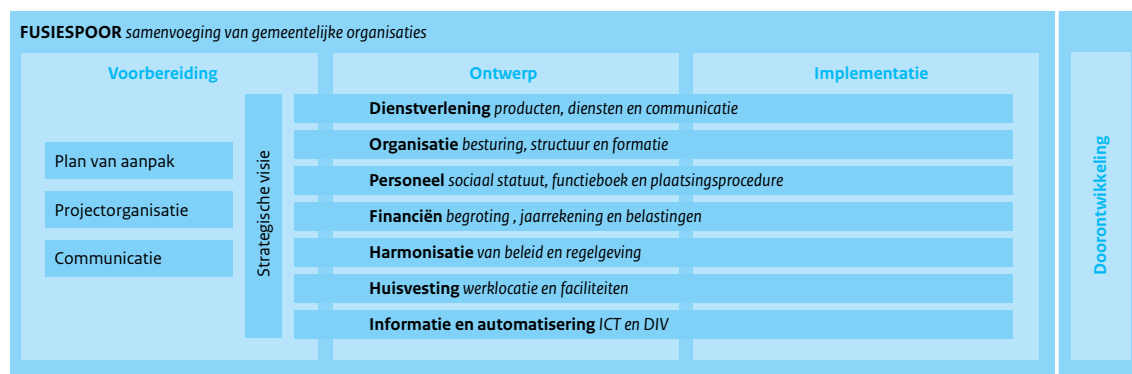
- de voorbereiding: de inrichting en bemensing van het fusiespoor
- het ontwerp: het opstellen van de plannen voor de verschillende producten en resultaten ten behoeve van de nieuwe gemeente
- de implementatie: de uitwerking van de gemaakte plannen en de inrichting van de nieuwe gemeente.

### Werkgroep 'Nieuwe grenzen' bij splitsing



*In geval van een grenscorrectie of splitsing zijn de buitengrenzen van de (nieuwe) gemeente niet gelijk aan die van de samenstellende gemeenten (bijv. opheffing gemeente Haaren (Noord-Brabant)). In die gevallen kan een werkgroep of deelproject 'Nieuwe grenzen' worden ingesteld, die bijvoorbeeld voorstellen ontwikkelt voor de precieze grensafbakening en vragen beantwoordt. Hierbij is samenwerking met de provincie en met het Kadaster noodzakelijk.*

Figuur 4.1 Overzicht van het fusiespoor



## 4.2 Aanpak

Naast het besluit of er tot een gemeentelijke herindeling wordt overgegaan en wie de partners zijn, is de vraag relevant hoe het herindelingsproces wordt ingericht. Het gaat hierbij onder meer om het verschil tussen een proces waarbij een hele nieuwe organisatie gebouwd wordt en een proces waarbij een van de gemeentelijke organisaties ‘verbouwd’ en uitgebreid wordt. Maar er kunnen ook verschillen zijn in de wijze waarop de herindeling wordt aangegrepen om ambities rondom dienstverlening, ontwikkeling van medewerkers en nieuwe werkwijzen te realiseren. Dit vraagt om keuzes en afspraken aan het begin van het herindelingsproces, gevat in een plan van aanpak (of projectplan) voor de herindeling.

### Werkwijze

Bij de inrichting van het herindelingsproces gaat het onder meer om de keuze of en in hoeverre er met eigen mensen gewerkt gaat worden of dat er expertise van buiten wordt gehaald. Het werken met eigen mensen heeft als voordeel dat er grote betrokkenheid is van en kennis bij de mensen die later de nieuwe organisatie vormen. Dit kost echter wel capaciteit van medewerkers en managers. Het voordeel van de inhuur van tijdelijke externe expertise is de beschikbaarheid van kennis en ervaring en de aanwezigheid van objectiviteit en onafhankelijkheid.

Ook is het de vraag hoe sterk er vanuit de stuurgroep en de projectgroep wordt gestuurd op de inhoud van de resultaten (zie paragraaf 4.3). Bepaalt de projectgroep de inhoud en werken de werkgroepen het uit (top-down, expertmatig), of komen de werkgroepen met eigen voorstellen en adviezen en is de projectgroep besluitvormend (bottom-up, participatief)? Dit zijn twee uitersten, waar altijd een tussenweg in te kiezen is, door bijvoorbeeld richtinggevende en kaderstellende uitspraken vanuit de colleges of het management waar de werkgroepen vervolgens mee aan de slag gaan. Formele besluitvorming zal altijd plaatsvinden in de bestaande bestuursorganen.

### Plan van aanpak

De afspraken en de keuzes over de manier waarop een herindelingsproces wordt ingericht, worden vastgelegd in een plan van aanpak (of projectplan) dat in de voorbereidingsfase wordt vastgesteld. Activiteiten en resultaten worden benoemd en uitgezet in de tijd. De rollen en verantwoordelijkheden binnen de projectorganisatie worden beschreven en er is een projectbegroting voor de mogelijke kosten. Daarmee is een plan van aanpak een belangrijk middel om gedurende het fusieproces te kunnen sturen, de voortgang te bewaken en terug te kunnen grijpen op gemaakte afspraken. Het plan van aanpak wordt vastgesteld door de betrokken colleges en soms ook door de betrokken gemeenteraden, omdat het ook over de betrokkenheid van de raden gaat en de basis vormt voor de financiering van de kosten van de herindeling.

## Samenvoeging van een grote en een kleine gemeente



### Bernisse-Spijkenisse (Zuid-Holland)

*Bij de samenvoeging van de gemeenten Bernisse en Spijkenisse tot de nieuwe gemeente Nissewaard was sprake van een pragmatische aanpak bij de samenvoeging van de ambtelijke organisaties. Omdat Spijkenisse reeds begonnen was met het (door)ontwikkelen van de ambtelijke organisatie, is besloten om de samenvoeging met Bernisse hierin te betrekken. De uitgangspunten en de richting waren door Spijkenisse bepaald, maar de managers en medewerkers uit Bernisse deden mee in werkgroepen en konden zo hun bijdrage leveren aan de bouw van een nieuwe gemeentelijke organisatie.*

### Voorbeeld inhoudsopgave plan van aanpak



- *Inleiding: aanleiding, doelen en uitgangspunten*
- *Aanpak: activiteiten, resultaten en fasering*
- *Projectorganisatie: verdeling van taken en verantwoordelijkheden*
- *Communicatie: informatievoorziening binnen en over de herindeling*
- *Financiën: kosten en dekking*
- *Eventuele bijlagen: totaalplanning, projectbegroting, mandaatbesluit*

### Planning

De in het plan van aanpak beschreven activiteiten, resultaten en fasering worden meestal nader uitgewerkt in een totaalplanning. In zo'n planning worden de werkzaamheden en resultaten ten behoeve van de bouwstenen in de tijd uitgezet. Daarbij wordt een koppeling gemaakt met het vergaderritme van de stuurgroep en de projectgroep en eventueel het bijzonder georganiseerd overleg (BGO) en de bijzondere ondernemingsraad (BOR).

### 4.3 Projectorganisatie

De colleges van B&W van de herindelende gemeenten zijn verantwoordelijk voor de voorbereidende werkzaamheden van een herindeling (art. 79 Wet arhi). Besluiten die de nieuwe gemeente aangaan kunnen echter pas door de raad of het college van de nieuwe gemeente genomen worden. De colleges kunnen daarom slechts besluiten voorbereiden, die vervolgens na de datum van herindeling formeel bekrachtigd moeten worden, waarbij de nieuwgekozen raad uiteraard de mogelijkheid heeft andere besluiten te nemen dan die zijn voorbereid door de oude gemeenten.

Ook dient het nodige werk verzet te worden om de herindeling te realiseren. Daarom wordt voor een herindelingsstraject doorgaans een programmaorganisatie ingericht, een tijdelijke structuur waarbinnen de verschillende organen binnen de gemeente een plek krijgen, producten en resultaten worden ontwikkeld en besluiten worden genomen. Figuur 4.2 geeft een voorbeeld van een projectorganisatie visueel weer.

#### Stuurgroep

De stuurgroep treedt op namens de colleges van B&W van de betrokken gemeenten en is daarmee een spil in het herindelingsproces. De stuurgroep bestaat uit afgevaardigden uit de colleges van de betrokken gemeenten, doorgaans de burgemeesters. Het is een mogelijkheid om ook wethouders of hele colleges deel uit te laten maken van de stuurgroep. Dit vergroot de invloed vanuit en het draagvlak in de afzonderlijke colleges, maar kan aan de andere kant een negatief effect hebben op de slagvaardigheid van de stuurgroep.

Binnen de projectorganisatie is de stuurgroep het 'hoogste' besluitvormende orgaan. De stuurgroep is vanuit de colleges vaak gemandateerd om beslissingen te nemen die voor de herindeling noodzakelijk zijn en stuurt de ambtelijke projectgroep aan. De omvang van het mandaat van de stuurgroep verschilt per herindeling.

De stuurgroep heeft een bepaald vergaderritme dat leidend is voor de rest van de projectorganisatie, de voorbereiding van en de besluitvorming over producten en resultaten. Doorgaans vergadert een stuurgroep eenmaal per maand. Dit kan intensiveren als het herindelingsproces daarom vraagt.

Het voorzitterschap van de stuurgroep kan intern of extern ingevuld worden. Binnen de stuurgroep kan één lid voorzitter worden of het voorzitterschap kan periodiek rouleren. Dit is aan de colleges en de stuurgroepleden om te bepalen. De keuze hangt onder meer samen met mogelijke gevoeligheden en onderlinge relaties in het herindelingsproces.

#### Klankbordgroep

Het is wenselijk om de raden, als opdrachtgever van een herindeling, te betrekken bij het herindelingsproces. De raden hebben ook in een herindelingsproces hun formele kaderstellende, controlerende en budgetterende rol. Dit gaat op bij onderwerpen als het herindelingsontwerp, het herindelingsadvies en het budget voor de frictiekosten. Om de raden een plek in de projectorganisatie te geven, kan een klankbordgroep (ook wel gezamenlijke raadscommissie, herindelingscommissie, regiegroep of kerngroep genoemd) ingesteld worden, met daarin vertegenwoordigers vanuit elke fractie van de betrokken gemeenten.

### Betrokkenheid van raadsleden

*Hoewel de colleges formeel verantwoordelijk zijn voor de voorbereidende werkzaamheden voor de herindeling, is het ook van belang om de gemeenteraden te betrekken.*

#### **Bernisse en Spijkenisse (Zuid-Holland)**

*Bij de visievorming voor de nieuwe gemeente, voortkomend uit een herindeling tussen Bernisse en Spijkenisse, zijn de gemeenteraden intensief betrokken geweest door middel van raadsconferenties. Voor de eerste raadsconferentie werden de raadsleden gevraagd om ieder een foto mee te nemen van het mooiste plekje in hun gemeente. Alle raadsleden hadden een foto meegenomen, met overwegend groene en landelijke plekken. Dit zette de toon voor de visie op de nieuwe gemeente en het verdere herindelingsproces.*

De precieze rolinvulling en betrokkenheid in het herindelingsproces verschillen per herindeling. Ook de rol van de klankbordgroep kan verschillen. De ene keer fungeert zij slechts als klankbord en adviseur voor de stuurgroep, de andere keer als adviseur en voorportaal voor de afzonderlijke raden, en soms als beide. Het is van belang om de agenda van de klankbordgroep af te stemmen op hun rol en bevoegdheid en helder te zijn over waar zij ‘over gaan’.

Ook kan gewerkt worden met gezamenlijke raadsvergaderingen, bestuursconferenties en werkbijeenkomsten.

#### Projectgroep

De projectgroep werkt in opdracht van de stuurgroep en is verantwoordelijk voor de (dagelijkse) aansturing van werkzaamheden en resultaten binnen het herindelingstraject. De projectgroep bestaat doorgaans uit de gemeentesecretarissen van de betrokken gemeenten, eventueel aangevuld met loco-secretarissen en/of een projectleider. Zij vormen in feite het managementteam voor de tijdelijke projectorganisatie. Zij sturen de werkzaamheden van de werkgroepen aan en bereiden de besluitvorming in de stuurgroep voor.

Ook de projectgroep heeft een vergaderritme; dit is frequenter dan dat van de stuurgroep. De projectgroep komt bijvoorbeeld eenmaal per twee weken bijeen, maar dat kan intensiveren als de voortgang van het herindelingsproces daar om vraagt. Het voorzitterschap kan intern belegd worden bij een vaste of een roulerende voorzitter of ingevuld worden door een eventuele projectleider.

#### Projectleider

De verantwoordelijkheid van de projectgroep voor de uitvoering van het herindelingstraject kan worden belegd bij een projectleider. De projectleider bewaakt de kwaliteit en de voortgang, adviseert de stuurgroep en de projectgroep inhoudelijk en procesmatig, en stuurt de projectondersteuning aan. Indien gewenst kan de projectleider optreden als voorzitter van de projectgroep. De projectleider kan een externe adviseur of een interne medewerker zijn, die daarvoor wordt vrijgemaakt. Deze keuze heeft vooral te maken met de aanpak van het project, het profiel van de projectleider en of de gewenste expertise intern beschikbaar is. Voordelen van een interne projectleider zijn bijvoorbeeld de kennis van de organisatie(s), de kosten en dat een medewerker een ontwikkelkans wordt geboden. Voordelen van de inzet van een externe projectleider zijn onder meer de inbreng van specifieke kennis en ervaring en onafhankelijkheid en objectiviteit.

#### Projectbureau

De projectleider heeft als spil in de projectorganisatie veel werk te verzetten. Om hem daarbij te ondersteunen, wordt regelmatig een projectbureau of een projectteam ingericht. De samenstelling daarvan hangt af van de behoeften van de projectgroep en de projectleider, maar kan bestaan uit een projectsecretaris, een communicatieadviseur, een juridisch adviseur en secretariële ondersteuning.

#### Werkgroepen

De uitvoering van de inhoudelijke werkzaamheden ten behoeve van de verschillende bouwstenen en onderliggende resultaten vindt plaats in werkgroepen. Deze werkgroepen bestaan uit medewerkers en managers uit de betrokken gemeenten. De werkgroepen zijn veelal geordend naar bouwstenen, waarbinnen gewerkt wordt aan concrete voorstellen en resultaten, zoals de strategische visie, het dienstverleningsconcept of harmonisatievoorstellen. De precieze ordening en de invulling van de werkgroepen zijn vrij te kiezen en verschillen per herindeling.

#### Medezeggenschap: BOR en BGO

Medezeggenschap is een integraal onderdeel van een gemeentelijke organisatie; dat is niet anders als er sprake is van een herindeling. Het goed inbedden van medezeggenschap in een herindelingstraject komt ten goede aan de kwaliteit van de resultaten en de voortgang van het proces. Op grond van de Wet arhi (art. 79), de CAR-UWO (collectieve arbeidsvoorwaardenregeling respectievelijk uitwerkingsovereenkomst) en de Wet op de ondernemingsraden (Wor) wordt er bij een herindeling overleg gevoerd met ondernemingsraden en georganiseerde overleggen. In de praktijk worden hiervoor een bijzonder georganiseerd overleg (BGO) en een bijzondere ondernemingsraad (BOR) geformeerd.

Voor de belangenbehartiging van werkgevers en werknemers wordt een BGO opgericht, bestaande uit een werknemers- en een werkgeversvertegenwoordiging, aangevuld met adviseurs van vakbond- en gemeentezijde. Concreet

betekent dit dat vanuit de lokale georganiseerde overleggen (GO) medewerkers deelnemen aan het BGO, bijgestaan door één of meerdere vakbondsadviseurs. De werkgever wordt vertegenwoordigd door een lid van de stuurgroep, bijgestaan door bijvoorbeeld een gemeentesecretaris en een personeelsadviseur. Het BGO wordt formeel gemandateerd door de lokale GO's om te onderhandelen over zaken die de rechtspositie van de medewerkers betreffen. Welke onderwerpen dit precies betreft, wordt geregeld in een convenant met de werkgever en de bijzondere ondernemingsraad. Gebruikelijk is dat in het BGO in ieder geval overeenstemming bereikt wordt over een sociaal plan, de functiewaardering en de arbeidsvoorwaarden.

Bij een herindeling wordt doorgaans ook een bijzondere ondernemingsraad (BOR) in het leven geroepen, bestaande uit leden van de afzonderlijke gemeentelijke ondernemingsraden. De BOR bepaalt zelf of er sprake is van een evenredige vertegenwoordiging, of dat deze wordt gekoppeld aan de omvang van de gemeenten of de ondernemingsraden. De reguliere ondernemingsraden dragen hun bevoegdheden op grond van de Wor over aan de BOR, voor zover het de herindeling betreft. Binnen de projectorganisatie wordt afgesproken wie als Wor-bestuurder optreedt richting de BOR. Veelal is dit een van de gemeentesecretarissen. De BOR spreekt aan de hand van een convenant met de bestuurder en het BGO af over welke onderwerpen de BOR wordt geïnformeerd dan wel waarover om advies wordt gevraagd. Anders dan bij een BGO, heeft de BOR volgens goed gebruik een actievere rol binnen de projectorganisatie door bijvoorbeeld deel te nemen aan werkgroepen of door stukken al in een vroeg stadium te ontvangen.

In praktische zin ligt er een aantal documenten ten grondslag aan de inrichting van de medezeggenschap:

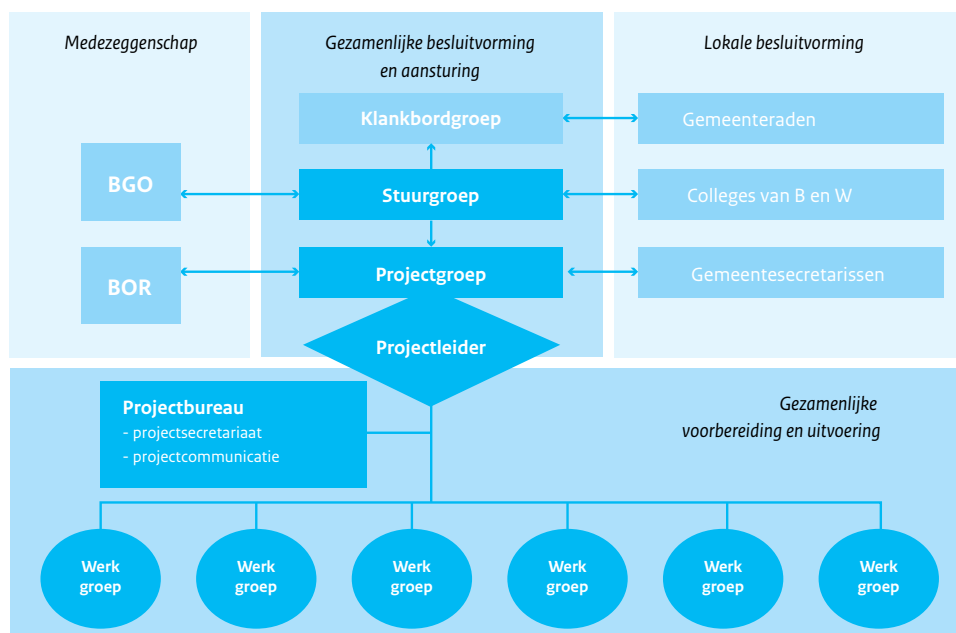
- een regeling voor de BOR en een regeling voor het BGO
- mandaatbesluiten waarmee BOR en BGO door respectievelijk de ondernemingsraden en de GO's gemandateerd worden
- een convenant tussen BOR, BGO en de werkgever dan wel de Wor-bestuurder.

### Betrokkenheid van de BOR



*Op grond van de Wet op de ondernemingsraden (Wor) dient de OR – en dus de BOR – betrokken te worden bij ingrijpende wijzigingen in de organisatie. Hier kan bij een herindeling een ruime of een nauwe interpretatie aan worden gegeven. Dit wordt mede ingegeven door de ambities van de BOR en de bestuurder, de beschikbare capaciteit en de medezeggenschapscultuur in de latende gemeenten. Betrokkenheid van de BOR bij het herindelingsproces kan bijdragen aan de kwaliteit van dat proces. Gezien de ingrijpende verandering die een herindeling op zichzelf al is, is het aannemelijk dat de BOR actief wil worden betrokken. Naast de formele advisering kan de BOR betrokken worden door hem vroegtijdig te informeren en te polsen. Ook kunnen BOR-leden deelnemen aan werkgroepen. Door vroegtijdige betrokkenheid blijft de BOR goed op de hoogte, wat een positief effect kan hebben op de formele advisering.*

**Figuur 4.2** Voorbeeld van een projectorganisatie bij een gemeentelijke herindeling



## 4.4 Projectkosten

### Kostenbeheersing

Een herindelingsproces is een kostbare aangelegenheid. Het is dan ook noodzakelijk om op voorhand een goede raming van de kosten te maken in een projectbegroting, deze periodiek (bijvoorbeeld maandelijks of elk kwartaal) te actualiseren en de stuurgroep, en eventueel de raden, te informeren over afwijkingen.

### Mogelijke kostenposten bij een gemeentelijke herindeling



#### Projectkosten:

- projectleiding
- projectondersteuning: communicatie, secretariaat
- externe inhuur voor ondersteuning van werkgroepen
- externe inhuur voor het opvangen van reguliere werkzaamheden
- werving en selectie van management
- Plaatsingsprocedure
- kosten, voortvloeiend uit het sociaal plan
- communicatiekosten (nieuwsbrieven, bijeenkomsten, tijdelijke website etc.)

#### Investeringskosten:

- ontwikkeling van medewerkers
- ICT
- huisvesting

### Tegemoetkoming frictiekosten: maatstaf herindeling

Gemeentelijke herindelingen gaan gepaard met eenmalige (hoge) kosten voor de betrokken gemeenten, de zogenaamde frictiekosten. De 'verdeelmaatstaf herindeling' in het gemeentefonds voorziet in een tegemoetkoming in deze kosten. Deze vergoeding wordt ook wel 'herindelingsbijdrage' of 'frictiekosten-vergoeding' genoemd. Om financiële belemmeringen voor gemeentelijke herindeling verder te verzachten, heeft het kabinet in 2013 besloten de herindelingsbijdrage voor gemeenten met 25% te verruimen en te vervroegen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de kosten voor gemeenten, in het jaar voorafgaand aan de daadwerkelijke herindeling.

De herindelingsbijdrage wordt uitgekeerd over een periode van vijf jaar: de extra uitkering van 25% in het jaar voorafgaand aan de herindeling wordt evenredig aan de betrokken gemeenten uitgekeerd en het restantbedrag in de vier jaren daaropvolgend aan de nieuwe gemeente. Daarnaast is de bijdrage met ingang van 1 januari 2014 verruimd voor de situatie waarin een van de betrokken gemeenten wordt opgeheven en opgesplitst, waarbij delen van deze gemeente overgaan naar verschillende andere gemeenten. Het gaat daarbij om delen van gemeenten waarvoor sprake is van ten minste twee wijzigingen van de gemeentelijke indeling. Het gaat dus niet om grenscorrecties. De verruiming houdt in dat het vaste bedrag van de maatstaf met 10% per betrokken gemeente (inclusief de op te splitsen gemeente) wordt verhoogd.

De wijze van berekening van de herindelingsbijdrage is opgenomen in de [Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds](#). Betrokken gemeenten worden door het ministerie van BZK via de circulaire geïnformeerd over de hoogte van de bijdrage en de manier waarop deze wordt uitgekeerd.



## 4.5 Communicatie

Een essentieel en integraal onderdeel van een herindelingsproces is de communicatie. Het is aan te bevelen om deze vanaf het begin van het proces goed in te bedden in het project, er voldoende capaciteit voor beschikbaar te stellen en er gedurende het gehele traject voldoende aandacht aan te besteden.

Hiervoor kan een werkgroep Communicatie ingericht worden, met daarin communicatieadviseurs en medewerkers uit de betrokken gemeenten. Van daaruit kan iemand aangewezen worden om als communicatieadviseur deel uit te maken van het projectbureau om zo de verbinding tussen wat er in het herindelingsproces gebeurt en het informeren van belanghebbenden te borgen. Er kan voor worden gekozen om – in verband met beschikbare capaciteit en specifieke expertise – hiervoor (deels) externe ondersteuning in te zetten.

### Communicatieplan

Om richting en structuur te geven aan de communicatie in en rond de herindeling wordt doorgaans aan het begin van het herindelingsproces een communicatieplan opgesteld. Dit communicatieplan wordt, voorafgaand aan of vroeg in het herindelingsproces, opgesteld in samenwerking met de projectgroep en de projectleider, en vastgesteld door de stuurgroep.

#### Het communicatieplan gaat in ieder geval in op de volgende onderwerpen



- Doelen en doelgroepen
- Uitgangspunten vanuit het plan van aanpak, de strategische visie e.d.
- Communicatiemiddelen en –boodschap
- Fasering, planning en timing van communicatie-uitingen en –activiteiten
- Organisatie van de communicatie
- Kosten voor uitvoering, uitingen en activiteiten

Het communicatieplan dient als basis voor de uitvoering van de communicatie gedurende het hele herindelingsproces, op specifieke momenten en over bepaalde onderwerpen.

### Projectcommunicatie: intern en extern

De communicatie bij een gemeentelijke herindeling kent een interne en een externe component. De projectcommunicatie heeft de volgende primaire doelen, ongeacht de doelgroep:

- Het op de hoogte brengen van procesmatige en eventueel inhoudelijke aspecten van de herindeling (informeren)
- Het creëren van draagvlak voor de herindeling en het te doorlopen proces (overtuigen), om betrokkenen vervolgens mee te laten werken aan de bouw van een nieuwe gemeente (activeren).

Om deze doelen te bereiken, zijn de juistheid en consistentie van informatie, en een positieve en constructieve toon belangrijk. Hierbij is het goed dat er een zekere balans bestaat tussen brengen (informatie verstrekken) en halen (informatie vragen).

### Interne communicatie

De interne communicatie van het herindelingsproces is gericht op betrokkenen uit de staande organisaties: raadsleden, collegeleden, managers en medewerkers, en de projectorganisatie: klankbordgroep, stuurgroep, projectgroep, BGO, BOR en werkgroepen. De interne communicatie betreft informatie zowel vanuit de stuurgroep en de projectgroep als vanuit de werkgroepen. Centrale spil is hierbij de communicatieadviseur, samen met de werkgroep Communicatie. Interne betrokkenen willen vooral geïnformeerd worden over de gevolgen van de herindeling voor hun plek en werkzaamheden en op welke manier zij een bijdrage kunnen of moeten leveren aan de bouw van een nieuwe gemeente. Thema's die daarbij aan bod komen zijn de voortgang en de planning, de bemensing van de werkgroepen, de organisatiestructuur, de aanstelling van het management en de plaatsingsprocedure.

### Mogelijke middelen voor interne communicatie in een herindelingsproces



Voor de interne projectcommunicatie zijn er diverse middelen om betrokkenen te informeren en activeren:

- Ontwikkelen van een merk voor de herindeling, met huisstijl, logo en promotiemateriaal
- Inrichten van een intranet, specifiek gericht op de herindeling
- Organiseren van medewerkerbijeenkomsten en werksessies, lokaal en gezamenlijk
- Bijpraatsessies met managers
- Agenderen tijdens management- of afdelingsoverleggen
- Verspreiden van een interne nieuwsbrief of informatiemail
- Aanwijzen en inrichten van een fysieke plek als informatie- en servicepunt met inloopmomenten.

#### Externe communicatie

De externe communicatie bij een herindeling richt zich op de gemeenschap: inwoners, specifieke groepen inwoners (zoals verenigingen en comités), maatschappelijke organisaties en bedrijven. Maar ook mede- overheden (contractueel) verbonden partijen willen op de hoogte blijven van de ontwikkelingen rond de herindeling. Belangrijke onderwerpen en momenten voor de externe communicatie zijn besluitvorming over of en met wie er heringedeeld gaat worden, de inspraakprocedure op het herindelingsontwerp, inwonersbijeenkomsten, de gemeentenaam, de huisvesting van de nieuwe gemeente en de herindelingsverkiezingen.

### Mogelijke middelen voor externe communicatie in een herindelingsproces



Ook voor de externe projectcommunicatie zijn er diverse middelen om betrokkenen te informeren en te activeren:

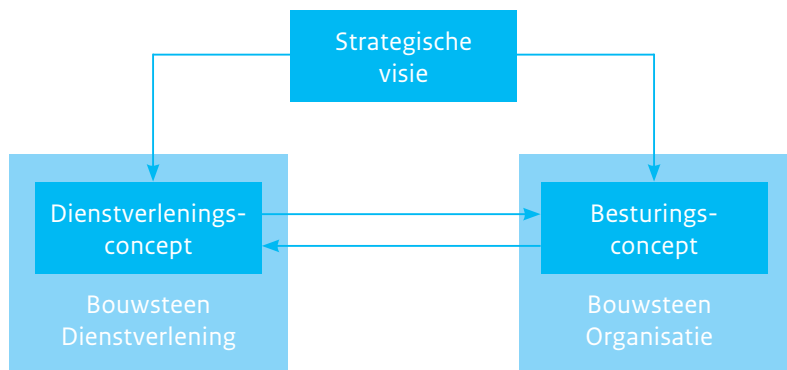
- Lanceren van een 'herindelingswebsite'
- Ontwikkelen van een huisstijl, met logo en promotiemateriaal voor de communicatie-uitingen over de herindeling
- Rondsturen van nieuwsbrieven
- Organiseren van inwonersbijeenkomsten in kernen en wijken en/of inloopbijeenkomsten op de gemeentehuizen.
- Plaatsen van publicaties in lokale bladen.

## 4.6 Strategische visie

Om een wenkend perspectief en ambitie voor de herindeling te bepalen kan, voorafgaand aan of bij de start van een herindelingsproces, een strategische visie voor de nieuwe gemeente worden geformuleerd, hoewel het aan de nieuwe gemeenteraad zal zijn deze definitief vast te stellen. Dit geeft aanknopingspunten voor het eindresultaat, de nieuwe gemeente, de weg ernaartoe en het te doorlopen herindelingsproces. Wat voor soort gemeente willen we zijn? Waarin onderscheiden wij ons als gemeente? Wat kunnen de inwoners van ons verwachten? Het gaat hierbij om de koers van de gemeente, haar profiel en de rolopvatting in relatie tot haar gemeenschap en grondgebied. Deze visie dient als een 'kapstok', waar alle bouwstenen aan kunnen worden opgehangen en aan zouden moeten bijdragen, en als 'stip aan de horizon', waar alle betrokkenen samen naartoe werken. Dit geldt met name voor de bouwstenen Dienstverlening en Organisatie. Documenten als het dienstverleningsconcept (paragraaf 5.1) en het besturingsconcept (paragraaf 6.1) bouwen direct voort op wat er in de strategische visie is bepaald en kennen veel raakvlakken en onderlinge afhankelijkheden (zie figuur 4.3).

De manier waarop en met wie de visie tot stand komt, is aan de raden en colleges van de betrokken gemeenten om te bepalen en is afhankelijk van het ambitieniveau. Het kan een uitgebreid proces worden om als gemeentebesturen voor het eerst samen op te trekken en eventueel de inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven te betrekken om de koers voor een vernieuwde gemeente uit te zetten. Ook kan het een minder omvangrijk proces zijn waarin enkele raadsleden en collegeleden samen met medewerkers een visie opstellen op basis van bestaand materiaal. Deze visie kan deel uitmaken van het herindelingsontwerp, in een hoofdstuk of als bijlage. De raad en het college van de nieuwe gemeente kunnen altijd een nieuwe of uitgebreidere strategische visie ontwikkelen.

**Figuur 4.3** Samenhang tussen de documenten strategische visie, dienstverleningsconcept en besturingsconcept



## 5. Dienstverlening

De bouw van een nieuwe gemeente heeft gevolgen voor de dienstverlening aan inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Er moet bepaald worden welke producten en diensten er geleverd worden, op welke wijze dat gebeurt en hoe de gemeente met haar omgeving wil communiceren. De basis hiervoor wordt gevormd door het opstellen van een dienstverleningsconcept en het inrichten van de communicatiefunctie voor de nieuwe gemeente. Dit heeft veel raakvlakken en onderlinge afhankelijkheden met de bouwsteen Organisatie (zie figuur 4.3).

### 5.1 Dienstverleningsconcept

Het op peil houden of verbeteren van de dienstverlening aan de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties is een belangrijke reden om te kiezen voor herindeling. De bouw van een nieuwe gemeente biedt kansen om de dienstverlening opnieuw in te richten en daarbij gebruik te maken van kwaliteiten van en ontwikkelingen bij de betrokken gemeenten. Vaak wordt de basis voor de dienstverlening in de nieuwe gemeente al gelegd in de strategische visie.

De wijze waarop de dienstverlening in de nieuwe gemeente vorm krijgt, wordt weergegeven in een dienstverleningsconcept waarin wordt ingegaan op de toegang tot en de kwaliteit van de gemeentelijke producten en diensten. Hierbij valt te denken aan onderwerpen als digitalisering, fysieke contactpunten, openingstijden, service aan huis en vernieuwende werkwijzen. Ook kan het dienstverleningsconcept ingaan op participatie van inwoners en de wijze waarop kernenbeleid en wijkgericht werken vorm krijgen. In het dienstverleningsconcept worden ook de nodige personele capaciteit, de competenties van medewerkers, de ondersteunende systemen en de (investerings)kosten uitgewerkt. Het dienstverleningsconcept kan worden voorbereid in de aanloop naar de herindeling, maar zal vastgesteld moeten worden door de nieuwe gemeenteraad.

#### Voorbeeld inhoudsopgave dienstverleningsconcept



- Landelijke en regionale ontwikkelingen
- Ambitie
- Doelstellingen
- Participatie en kernenbeleid
- Producten, diensten en kanalen
- Organisatie
- Processen en systemen
- Medewerkers en leiderschap.

### 5.2 Communicatie van de nieuwe gemeente

Communicatie is een belangrijk instrument om inwoners te informeren over en te betrekken bij gemeentelijk beleid en uitvoering. Het kan dan ook wenselijk zijn om tijdens het proces de volgende voorbereidingen te treffen.

#### Communicatiebeleid

Vanaf de herindelingsdatum moet helder zijn hoe de nieuwe gemeente communiceert naar en met haar medewerkers, inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Het gemeentelijke communicatiebeleid beschrijft de kaders en de spelregels voor de onderwerpen waarover de gemeente informatie verstrekt en de wijze waarop en via welke kanalen dat gebeurt.

#### Huisstijl en logo

Voor communicatie vanaf de herindelingsdatum is een uniforme huisstijl nodig, waaronder een nieuw gemeentelogo. Eventueel kan ervoor gekozen worden om een tijdelijke huisstijl (bijvoorbeeld van de herindeling) te gebruiken. Dit kan nodig zijn als er nog geen definitieve naam is gekozen voor de nieuwe gemeente.

#### Website

Vanaf de herindelingsdatum moet de nieuwe gemeente online vindbaar zijn. Het maken van een gebruiksvriendelijke en betrouwbare nieuwe website is makkelijker gezegd dan gedaan. De nieuwe huisstijl moet verwerkt zijn, de informatie van de voormalige gemeenten moet worden geïntegreerd, de website moet veilig zijn en het gewenste niveau van dienstverlening moet worden gerealiseerd. Dit maakt een nauwe afstemming van de bouwstenen Dienstverlening en Informatie en Automatisering (I&A) onmisbaar.

Het is zaak om, zodra de naam van de nieuwe gemeente bekend is, de domeinnaam voor de nieuwe website te laten registreren. Ook kan het raadzaam zijn om alle mogelijke namen voor korte tijd te registreren, zodat de nieuwe gemeente met een betrouwbaar ogend websiteadres naar de inwoners kan communiceren.

#### Gemeentewapen en –vlag

De nieuwe gemeente kan een nieuw gemeentewapen of een nieuwe gemeentevlag wensen, dit is echter niet verplicht. De Hoge Raad van Adel adviseert gemeenten indien zij zelf met een ontwerp voor een wapen komen. Ook kan het ontwerp aan de Hoge Raad van Adel worden overgelaten. Nadat er overeenstemming is tussen de gemeente en de Hoge Raad van Adel, wordt het nieuwe gemeentewapen vastgesteld bij koninklijk besluit. De doorlooptijd voor een nieuw wapen is ongeveer zes tot acht maanden.

Een gemeentevlag kan door de gemeenteraad in nieuwe samenstelling worden vastgesteld. De Hoge Raad van Adel kan overheden hierbij adviseren. Zie [www.hogeraadvanadel.nl](http://www.hogeraadvanadel.nl) voor meer informatie over de procedure.

## 6. Organisatie

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de nieuwe gemeentelijke organisatie gestructureerd en ingericht kan worden. Dit gebeurt aan de hand van de onderstaande processtappen en resultaten.

**Figuur 6.1** De processtappen en resultaten voor de bouwsteen Organisatie



### 6.1 Besturingsconcept

De eerste contouren voor de nieuwe gemeentelijke organisatie worden geschetst in een besturingsconcept (ook wel aangeduid als besturingsfilosofie). Dit document bevat de uitgangspunten voor de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen raad, college, managers en medewerkers. Waar de strategische visie ingaat op de 'wat-vraag', beantwoordt het besturingsconcept de 'hoe-vraag': hoe wordt de nieuwe organisatie bestuurd?

Het besturingsconcept bevat uitgangspunten voor en afspraken over de wijze waarop de organisatie wordt ingericht en bestuurd. De uitgangspunten betreffen hoofdlijnen die tijdens het herindelingsproces en na de herindelingsdatum moeten worden vertaald naar onder meer de organisatiestructuur, het mandaatbesluit en het personeelsbeleid.

#### Mogelijk uit te werken vragen in een besturingsconcept:



- Hoe verhouden ambtelijke managers zich tot het college?
- Is het management integraal verantwoordelijk of heeft iedere directeur de verantwoordelijkheid voor de eigen portefeuille?
- Wat is de gewenste 'span of control' van managers?
- Wat is het gewenste mandaat van managers en medewerkers?
- Hoe worden de ondersteunende taken (zoals personeel, I&A, financiën en communicatie) ingebed: in de lijn, in de staf of in een combinatie?
- Welke cultuur past bij de nieuwe organisatie?
- Hoe wil de gemeente bepaalde taken uitvoeren: zelf doen (beleggen in de eigen organisatie), laten doen (uitbesteden) of samen doen (samenwerking)?
- Als de gemeente ervoor kiest om taken zelf uit te voeren, worden die dan in een structuur belegd of uitgevoerd door middel van projectmatig, programmatisch of procesgericht werken?

### 6.2 Hoofdstructuur en detailstructuur

De werkzaamheden die bijdragen aan de strategische visie van de gemeente, haar doelstellingen en haar wettelijk uit te voeren taken, dienen een plek te krijgen in de gemeentelijke organisatie. Dit vraagt om een bepaalde clustering en ordening waarvan de hoofdlijnen in een hoofdstructuur worden vastgelegd. Deze hoofdstructuur bouwt voort op de strategische visie, het dienstverleningsconcept en het besturingsconcept. De keuze voor een bepaalde organisatiestructuur is afhankelijk van de ambitie van de nieuwe gemeente en moet passen bij dan wel ondersteunend zijn aan haar opgaven en manier van werken.

De hoofdstructuur beperkt zich doorgaans tot het eerste niveau organisatie-eenheden, onder de gemeentesecretaris of directie, hetzij sectoren, directies, domeinen, afdelingen of anderszins. De clustering en ordening van taken kan op diverse manieren plaatsvinden. Het dienstverleningsconcept kan randvoorwaarden bevatten voor een ordening in bijvoorbeeld primaire en secundaire processen, en front- en backoffices. Ook kan een onderscheid worden gemaakt tussen beleid en bedrijfsvoering, en tussen beleidsdomeinen onderling.

De detailstructuur (of fijnstructuur) omvat de clustering en ordening van taken binnen de in de hoofdstructuur benoemde organisatieonderdelen. Deze gedetailleerde uitwerking van de organisatiestructuur resulteert in een tweede en eventueel derde niveau organisatie-eenheden, hetzij afdelingen, teams of clusters. De detailstructuur moet het mogelijk maken om de benodigde personele capaciteit en functietypes, financiële middelen en ondersteunende faciliteiten te bepalen.

### 6.3 Formatieplan

Nadat de detailstructuur is ontwikkeld, moet aan de uit te voeren taken personele capaciteit ofwel formatie worden gekoppeld. In het formatieplan wordt de totale benodigde formatie voor de nieuwe organisatie per taakgebied en organisatie-eenheid in kaart gebracht. Op welke termijn worden mogelijke efficiencyvoordelen op het gebied van bedrijfsvoering, beleid en management behaald en hoe verhouden deze voordelen zich tot mogelijke investeringen in nieuwe taken of specialisering? Een inventarisatie vooraf van de kaders uit de hoofd- en detailstructuur en van financiële kaders in een startnotitie of plan van aanpak, helpt om tot een passend formatieplan te komen. Het formatieplan beschrijft uiteindelijk een gewenste situatie; de daadwerkelijke formatie bij de start van de organisatie kan er als gevolg van de plaatsingsprocedure anders uitzien. Vanaf 1 januari 2020, de datum van inwerkingtreding van de (Aanpassingswet) Wnra, kwalificeert een overgang van personeel als gevolg van een gemeentelijke herindeling als een overgang van onderneming in de zin van afdeling 8 van titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. In verband daarmee is VIII (artikelen 57 en volgende) van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) aangepast aan de privaatrechtelijke rechtsverhouding die gemeenteamttenaren sindsdien hebben. Dit betekent dat alle ambtenaren bij de herindeling hun arbeidsovereenkomst, inclusief arbeidsvoorwaarden, behouden. De rechten en plichten die voortvloeien uit de arbeidsovereenkomst gaan over op de nieuwe gemeente.

### Medewerkers betrekken bij de organisatie-inrichting

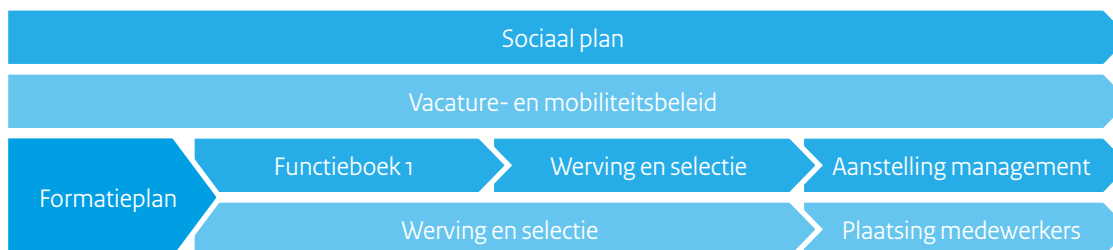


*De uitwerking van de structuur is een van de onderwerpen waar medewerkers geïnteresseerd in zullen zijn en belang bij hebben. Medewerkers willen en kunnen vanuit hun werkpraktijk een zinvolle bijdrage leveren aan het proces van clusteren en ordenen om tot een organisatiestructuur te komen. Zij weten wat er in hun werkgebied goed werkt en wat beter kan. Het is aan te bevelen om (een selectie van) managers en medewerkers te betrekken bij de uitwerking van de detailstructuur en het formatieplan. Dit kan door hen met voorstellen te laten komen, dan wel door de voorstellen van de projectgroep door hen te laten toetsen.*

## 7. Personeel

Medewerkers moeten een plek krijgen in de nieuwe organisatiestructuur die past bij ieders kwaliteiten, ervaring en ambities en die tegelijk bijdraagt aan de kwaliteit van de nieuwe organisatie en haar dienstverlening. Dit stelt eisen aan de benodigde resultaten en aan het proces dat leidt tot die resultaten.

**Figuur 7.1** Processtappen en resultaten voor de bouwsteen Personeel



### 7.1 Wettelijk kader voor personeel

Op de rechtspositie van de burgemeester, de griffier en de gemeentesecretaris van een op te heffen gemeente is in paragraaf 3.7 van dit handboek ingegaan. Ten aanzien van de overige ambtenaren in dienst van een op te heffen gemeente bepaalt artikel 57 van de Wet arhi dat zij op de herindelingsdatum overgaan naar de nieuwe gemeente, met dezelfde rechtspositie als voor de herindelingsdatum.

Vanaf 1 januari 2020 (de datum van inwerkingtreding van de Wnra) geldt een gemeentelijke herindeling als een overgang van onderneming in de zin van afdeling 8 van titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (artikelen 7:662 en volgende). Dit betekent dat alle ambtenaren bij de herindeling hun arbeidsovereenkomst, inclusief arbeidsvoorwaarden, moeten behouden.

In de praktijk worden afspraken over de plaatsing van medewerkers in de nieuwe organisatie vastgelegd in een sociaal plan.

### 7.2 Sociaal plan

Een sociaal plan of sociaal statuut is een overeenkomst tussen de werkgever (formeel de colleges) en werknemers – die daarin worden bijgestaan door de vakbonden – over de rechtspositionele gevolgen van de herindeling voor het personeel. Het plan beschrijft de rechten en de plichten van de medewerkers en werkgevers gedurende het herindelingsproces en de afspraken over de arbeidsvoorwaarden. Hierbij valt te denken aan garanties over salaris of functiebehoud, mobiliteit en reiskosten. Het sociaal plan moet gereed zijn voordat de procedure over de invulling van de nieuwe organisatie start. Hoe eerder het sociaal plan vastgesteld is, hoe sneller de gevolgen van de herindeling duidelijk zijn voor de medewerkers.

### 7.3 Vacature en mobiliteitsbeleid

Een actief vacature- en mobiliteitsbeleid zijn belangrijke instrumenten om vroeg in het proces te bevorderen dat zoveel mogelijk medewerkers een passende plek vinden in de nieuwe gemeente. Hierbij kan gedacht worden aan het instellen van een externe vacaturestop, het openstellen van de ‘interne arbeidsmarkt’ voor de herindelingspartners, het instellen van een ‘mobiliteitsbureau’ en het actief benaderen van medewerkers.



## 7.4 Functieboeken

Het functieboek is een verzameling van alle functies in de nieuwe organisatie. Per functie worden de inhoud, het profiel, de formatie en de indicatieve inschaling beschreven. Hoe het functieboek en elke functiebeschrijving er precies uitziet, is afhankelijk van de functiebeschrijvingsmethodiek die wordt gekozen. De inschaling van de functies is afhankelijk van de te maken conversietabel, waarin alle functies zijn opgenomen met de bijbehorende inschaling. De conversietabel is onderwerp van gesprek in het BGO.

Vaak wordt er bij een herindelingsprocedure voor gekozen om te werken met een ‘functieboek I’ en een ‘functieboek II’. Functieboek I bevat alle leidinggevende functies en sleutelfuncties. De invulling van deze functies geschiedt niet door een plaatsingsprocedure, maar door een werving- en selectieprocedure op basis van geschiktheid. In functieboek II zijn alle overige functies opgenomen; deze worden ingevuld op basis van een plaatsingsprocedure. De keuzes die hierin gemaakt worden, zijn afhankelijk van de ambities van de nieuwe gemeente, maar tegelijk het resultaat van het onderhandelingsproces met het BGO. De belangen van werkgever en werknemers kunnen immers verschillen als het gaat om kwaliteit ten opzichte van werkgelegenheid.

### HR21

*In opdracht van de VNG is een functiebeschrijvingsmethodiek voor gemeenten ontwikkeld. HR21 is naar eigen zeggen ‘een eigentijds HRM-concept voor alle (inter)gemeentelijke organisaties’. Het biedt een compleet bestand van generieke functiebeschrijvingen. Veel herindelende gemeenten maken van de gelegenheid gebruik om over te stappen naar HR21.*

## 7.5 Aanstelling nieuw management

Zoals vermeld is het gebruikelijk dat de leidinggevende functies en een aantal nader te definiëren sleutelfuncties door middel van een werving- en selectieprocedure worden ingevuld. Zo wordt geborgd dat op dit type functies in de nieuwe gemeente de gewenste kwaliteit aanwezig is. De stuurgroep stelt doorgaans de procedure en de uiteindelijk voorgenomen plaatsingen vast. De besluiten worden na de herindelingsdatum genomen door het college van de nieuwe gemeente. Hierbij geldt dat er vroeger of later in het proces geworven kan worden. Hoe vroeger, hoe meer zij betrokken kunnen worden bij de bouw en inrichting van de nieuwe organisatie. Tegelijkertijd is dan de kans aanwezig dat managers noodgedwongen meerdere petten op hebben.

## 7.6 Plaatsingsprocedure

De overige functies worden via een plaatsingsprocedure ingevuld. Over deze plaatsingsprocedure worden meestal afspraken gemaakt, die worden vastgelegd in het sociaal plan. Veelal kunnen medewerkers hun voorkeur aangeven voor een functie in het functieboek en worden zij op basis van de afgesproken criteria geplaatst. Een belangrijk criterium is ‘mens volgt werk’, waarbij medewerkers zoveel mogelijk in een nieuwe functie terecht komen die dicht bij de oude functie ligt qua profiel, taken en werkzaamheden.

### Onzekerheid en weerstand bij nieuwe functies



*De wijziging van functie kan voor medewerkers reden tot onzekerheid en weerstand zijn. Tijdige helderheid over het sociaal plan, goede communicatie en een zorgvuldige procedure zijn noodzakelijk om met deze emoties om te kunnen gaan. Belangrijk hierbij is het managen van verwachtingen van medewerkers: als het gaat om het proces (stappen, timing) en ook als het gaat om de inhoud (mogelijke uitkomsten, onderbouwing van gemaakte keuzes).*



### Start van het nieuwe management



#### Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude (Zuid-Holland)

*Bij de vorming van de nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn is de beoogd secretaris al aan het begin van het laatste jaar voor de herindeling benoemd. Hij werd tevens benoemd als waarnemend secretaris van de ‘oude’ gemeente Alphen aan den Rijn, tot aan de herindelingsdatum. Hierdoor kreeg de beoogd secretaris een sleutelpositie in de bouw van de nieuwe gemeente. Hij was intensief betrokken bij de selectie van het nieuwe management. Zo werd tijdig een team van kwartiermakers voor de nieuwe organisatie gevormd.*

De plaatsingsprocedure wordt vaak begeleid door een plaatsingscommissie, bestaande uit interne of externe leden, of een combinatie daarvan, ondersteund door een werkgroep Personeel of P&O. De plaatsingscommissie komt uiteindelijk met een voorstel waar de stuurgroep een voorgenomen besluit over neemt. Het college van de nieuwe gemeente besluit over de definitieve plaatsing van de medewerkers.

### Plaatsingsprocedure bij samenvoeging van grote en kleine gemeente(n)



#### *Deel gemeente Littenseradiel / gemeente Leeuwarderadeel / Leeuwarden*

*De herindeling van de genoemde gemeenten maakte onderdeel uit van een groter herindelingsproces doordat de gemeente Littenseradiel gesplitst werd over drie (nieuwe) gemeenten. Met alle partijen is eerst op hoofdlijnen een P&O convenant gesloten. Voor de plaatsing van medewerkers van Littenseradiel is eerst een stap gezet om die medewerkers een voorkeur te laten uitspreken voor één van de drie mogelijke nieuwe werkgevers (de bestaande gemeente Sudwest Fryslân, de bestaande gemeente Leeuwarden en de nieuwe te vormen gemeente Waadhoeke). Een bijzondere stap omdat medewerkers niet wisten waar ze voor kozen. Er was immers nog geen duidelijkheid over een eventueel nieuwe functie. Alleen op basis van de profilering van de drie gemeenten werd de keuze gemaakt. Voor de medewerkers van Leeuwarden en Leeuwarderadeel was er geen keuze; zij gingen op in de nieuwe gemeente Leeuwarden die op 1 januari 2018 zou ontstaan.*

*Stap twee geldt alleen voor het plaatsingsproces voor de medewerkers van Littenseradiel die voor Leeuwarden kozen en de medewerkers van Leeuwarderadeel. De medewerkers van de gemeente Leeuwarden werden niet opnieuw geplaatst. In een sociaal plan werden de spelregels vast gelegd, waarin is gekozen voor maatwerkplaatsing. Dit betekent dat er geen functieboek is gemaakt maar dat een plaatsingscoördinator (voormalig headhunter) op basis van het cv van een gesprek met de medewerker op verkenning ging binnen de nieuwe organisatie. Het uitgangspunt daarbij was: waar komt de medewerker het best tot recht? Daarna volgde oriënterende gesprekken door de plaatsingscoördinator met afdelingsmanagers. Bij eventuele plaatsingsmogelijkheden werd een driegesprek georganiseerd met de medewerker, leidinggevende en de plaatsingscoördinator. Het resultaat van deze gesprekken heeft geleid tot een plaatsingsvoorstel die door een commissie (bestaande uit de gemeentesecretarissen) is geaccordeerd, waarna iedere medewerker zijn plaatsingsvoorstel kreeg en uiteindelijk de nieuwe aanstelling.*

*Bij een functieboek en plaatsingscommissie is de plaatsing vaak een papieren aangelegenheid en komt de kennismaking van medewerker met de nieuwe afdeling en manager pas na het definitieve plaatsingsvoorstel tot stand (ervaring van herindeling gemeente Boarnsterhim 2014). In deze unieke manier van plaatsen vindt die kennismaking veel eerder plaats en kan de functie ook meer worden afgestemd op de talenten van de te plaatsen medewerker. Daarom is voor deze werkwijze gekozen.*

## 7.7 Arbeidsvoorwaarden

Het samenvoegen van meerdere organisaties betekent ook het afstemmen en harmoniseren van verschillende arbeidsvoorwaarden. Formeel maakt dit deel uit van de harmonisatie van beleid en regelgeving.

Doordat een herindeling vanaf 1 januari 2020 kwalificeert als een overgang van onderneming in de zin van het Burgerlijk Wetboek (titel 7.10, afdeling 8), behouden ambtenaren bij de herindeling hun arbeidsovereenkomst, inclusief arbeidsvoorwaarden.

Om mogelijke knelpunten in beeld te krijgen dienen de verschillende arbeidsvoorwaarden te worden geïnventariseerd. Vervolgens kunnen voorstellen tot harmonisatie worden uitgewerkt. Het is goed hierbij de afgesproken kaders aan te geven, zoals de randvoorwaarde om budgettair neutraal over te gaan of de afspraken in het sociaal plan. Ook is het goed om de financiële en personele consequenties van de harmonisatie in kaart te brengen. De voorstellen voor de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden zijn onderwerp van gesprek in het BGO.

### Plaatsingsprocedure bij opsplitsing



#### *Boarnsterhim (Fryslân)*

*Bij de splitsing van de gemeente Boarnsterhim hebben drie ontvangende – grotere – gemeenten in kaart gebracht welke aanvullende functies en formatie zij als gevolg van de herindeling nodig zouden hebben. Deze functies zijn gebundeld in een plaatsingsfunctieboek. De medewerkers van de gemeente Boarnsterhim konden hun voorkeur aangeven voor een van deze functies. Op basis van het sociaal plan heeft een interne plaatsingscommissie de medewerkers geplaatst. Dit leverde een beperkt aantal knelpunten op dat met maatwerkafspraken is opgelost.*

## 8. Financiën

Een sluitende begroting, een financieel gezonde basis en geen of beperkte lastenverhoging voor de inwoners zijn vaak belangrijke doelstellingen bij een gemeentelijke herindeling. De bouwsteen Financiën vormt daarmee een belangrijk onderdeel voor de bouw van een nieuwe gemeentelijke organisatie. Dit hoofdstuk gaat in op de mogelijkheid van een herindelingscan (paragraaf 8.1), de begroting en jaarrekening (paragraaf 8.2), de belastingen en tarieven (paragraaf 8.3) en de gemeentelijke 'planning en control'-systemen (paragraaf 8.4). Op het preventief financieel toezicht door de provincie en de financiële tegemoetkoming in de 'maatstaf herindeling' is respectievelijk in hoofdstuk 3 en 4 ingegaan.

### 8.1 Herindelingscan

Een vraag die bij een herindeling altijd aan de orde komt, is of de nieuw te vormen gemeente financieel gezond zal zijn. Omdat er zowel politiek als bestuurlijk vaak vragen leven omtrent de financiële positie van de herindelende gemeenten en de nieuwe gemeente, kan een herindelingscan worden uitgevoerd. Dit gebeurt vaak al vroeg in het proces. Een herindelingscan geeft een beeld, maar garandeert niet dat er later niet alsnog 'lijken uit de kast' kunnen komen. Deze scan kan worden uitgevoerd door een extern bureau, eigen medewerkers of een combinatie daarvan, en in sommige gevallen door de provincie of het ministerie van BZK. De resultaten van de herindelingscan worden aangeboden aan de betrokken colleges, die ze van een bestuurlijke reactie voorzien en de betrokken gemeenteraden erover informeren.

Een herindelingscan geeft meestal inzicht in de volgende zaken:

- Aandachtspunten voor het (financieel) beleid van de nieuw te vormen gemeente
- Inzicht in de (deel)projecten van de nieuw op te stellen begroting
- Inzicht in financiële verbeterpunten en risico's
- De effecten van de herindeling op de algemene uitkering van het gemeentefonds
- Het doel en de berekening van de 'maatstaf herindeling' en de duiding van mogelijke frictiekosten
- De mogelijke effecten op de belastingen en de bijbehorende tarieven
- De financiële positie van de afzonderlijke gemeenten.

### 8.2 Begroting en jaarrekening

Een van de belangrijkste systemen voor de nieuwe gemeente is de (meerjarig)begroting. Hier gaan principiële keuzes mee gepaard en er worden randvoorwaarden aan gesteld. Is er in de nieuwe begroting al ruimte voor nieuw beleid of wordt deze beleidsarm opgebouwd? Welke begrotingsopbouw en methodiek worden gehanteerd? Welke belastingen en tarieven worden gehanteerd?

Bij een splitsing is er sprake van een ontvlechting van de begroting. Hierbij is het zinvol om tijdig na te gaan en te bespreken of het beleid van de ontvangende gemeente leidend is of dat de financiële kaders van de latende gemeente dat zijn. Als bijvoorbeeld het subsidiebeleid van de ontvangende gemeente ruim is, kan dat knellen als de begroting van de latende gemeente beperkte financiële ruimte in de begroting heeft.

### Vertrouwen rondom financiën



*Een veel voorkomend discussiepunt tijdens herindelingen is de (veronderstelde) neiging van gemeenten om te gaan 'potverteren': het uitgeven van geld voor de herindelingsdatum dan wel het uitstellen van noodzakelijke financiële maatregelen. Dit kan zich uiten in het besluiten tot de ontwikkeling van grote projecten, het 'ophogen' van het salarisgebouw of het verlagen van de belastingen. Hoewel het preventieve financiële toezicht van de provincie bedoeld is om dit te voorkomen, is het voor de onderlinge verhoudingen en het vertrouwen goed om aan het begin van het proces met elkaar te bespreken wat wenselijk is, wat van elkaar geaccepteerd wordt en daarover duidelijke afspraken te maken.*

### Uitkomsten van een herindelingscan



*Zeker in de verkennende fase voor het principebesluit of voor de vaststelling van een herindelingsontwerp, kan er nog spanning in de lucht hangen over het wel of niet doorgaan van de herindeling. Bij de betrokken raden of colleges kunnen twijfels ontstaan over de financiële situatie van een of meerdere beoogde partners. De uitvoering van een herindelingscan kan hier duidelijkheid in verschaffen, maar de uitkomsten kunnen ook gebruikt worden – en met name de interpretatie hiervan – om de twijfel en de negatieve teneur te voeden. Hoewel dit wellicht nooit voorkomen kan worden, is het goed om van tevoren de verwachtingen te managen door afspraken te maken over het doel en de mogelijke gevolgen van een herindelingscan en het moment van uitvoering en presentatie van de uitkomsten.*

De begroting wordt formeel vastgesteld door de gemeenteraad van de nieuwe gemeente. Er kan voor worden gekozen om al voor de herindelingsdatum de gemeenteraden te informeren over een (concept)begroting. Tot het moment waarop de raad van de nieuwe gemeente de begroting vaststelt, is B&W bevoegd tot het doen van uitgaven voor zover daartegen geen bezwaar bestaat bij gedeputeerde staten (art. 47 lid 2 Wet arhi). De nieuwe gemeente valt onder preventief financieel toezicht.

#### Jaarrekening

Zo snel mogelijk na afloop van het boekjaar worden de jaarrekeningen van de opgeheven gemeenten opgesteld. De raad van de nieuwgevormde gemeente stelt deze jaarrekeningen vast. In geval van een splitsing is de rechtsopvolger verantwoordelijk voor het vaststellen van de jaarrekening.

### Financiën en de rol van de provincie



*Op basis van de Wet arhi en de Gemeentewet heeft de provincie een belangrijke toezichthoudende taak als het om de gemeentelijke financiën gaat. De reguliere toezichthoudende taak is repressief, maar bij een herindeling is er sprake van preventief financieel toezicht. Veel provincies maken in het geval van gemeentelijke herindeling gebruik van een handreiking of beleidskader waarin wordt toegelicht welke kaders voor het toezicht worden gehanteerd. Financiën is daarmee een van de gespreksonderwerpen in het overleg tussen herindelende gemeenten en de provincie, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau.*

### Omgaan met taakstellingen



*In financieel mindere tijden kunnen taakstellingen en bezuinigingsoperaties bij gemeenten nodig zijn. Indien die noodzaak zich onverwacht uit bij een van de herindelingspartners, dan kan dat tot de nodige spanningen in de onderlinge verhoudingen leiden. Het kan zo zijn dat een van de partners noodzakelijke bezuinigingen nalaat, waardoor de nieuwe gemeente ervoor 'opdraait'. Het (laten) uitvoeren van een gedegen financieel onderzoek (herindelings-scan of 'boekenonderzoek') tijdens de verkenning of voorbereiding van een herindeling kan dit inzichtelijk maken, wat de transparantie en daarmee zowel de inhoudelijke discussie als het onderlinge vertrouwen ten goede komt.*

## 8.3 Belastingen en tarieven

De harmonisatie van belastingen en tarieven is een belangrijk onderdeel van het financiële plaatje van de nieuwe gemeente. Het is daarmee een politiek gevoelig onderwerp. Bij een herindeling wordt veelal beoogd de kwaliteit van de dienstverlening te versterken, zonder dat de lasten voor de burgers toenemen. Maar aanpassing aan het niveau van de gemeente met de laagste lasten, is praktisch vaak onmogelijk. Het verhogen van (een deel van) de belastingen en tarieven voor een deel van de bevolking, is dan onontkoombaar. Het is goed om deze opgave integraal te benaderen door het accent niet op één soort belastingen te leggen, maar door te werken met en te communiceren over het totaal. Vaak is de uiteindelijke uitkomst voor inwoners in balans, omdat bijvoorbeeld de rioolbelasting stijgt maar de hondenbelasting wordt verlaagd. Ook hiervoor geldt het belang van verwachtingenmanagement door vroegtijdige transparantie over de voornemens.

De harmonisatievoorstellen worden veelal voor de herindelingsdatum ook door de raden van de op te heffen gemeenten vastgesteld (zie ook hoofdstuk 9, Harmonisatie).

## 8.4 Planning en control

De bouw van een nieuwe gemeente betekent dat er nieuwe afspraken gemaakt moeten worden over de manier waarop 'planning en control' worden ingericht. Hiermee wordt bedoeld: de instrumenten waarmee en waardoor management en bestuur inzicht hebben in financiële gegevens en processen en daarop kunnen sturen. Concreet gaat het hier om zaken als de begroting, de jaarrekening, management- en bestuursrapportages, kadernota's en afdelingsplannen. Op basis van een inventarisatie van het instrumentarium van de herindelende gemeenten en de verwachte behoefte van bestuur en management, kan een voorstel worden uitgewerkt voor de zogenaamde 'planning- en controlcyclus' en het bijbehorende instrumentarium voor de nieuwe gemeente. Deze voorstellen moeten voortbouwen en aansluiten op het besturingsconcept (hoofdstuk 7, Organisatie) en dienen als input voor de bouwsteen I&A, voor zover het gaat om de inrichting van de financiële systemen (zie hoofdstuk 11, Informatie en Automatisering).

## 9. Harmonisatie

Op enkele uitzonderingen na (zoals OZB en bestemmingsplannen) blijven de oude voorschriften tot maximaal twee jaar na de datum van herindeling van kracht, tenzij de nieuwe raad eerder tot aanpassing besluit. Om dit soepel te laten verlopen is het nodig om tijdig de verschillen en overeenkomsten tussen de betrokken gemeenten te inventariseren en te harmoniseren. Harmoniseren kan ook voorafgaand aan de datum van herindeling door de latende gemeenten dezelfde verordeningen te laten vaststellen. Maar dat verandert niets aan de verplichting van de nieuwe raad om de voorschriften voor de nieuwe gemeente binnen twee jaar vast te stellen.

Onder de bouwsteen Harmonisatie vallen in dit handboek alle gemeentelijke voorschriften, behalve voorschriften die onder de andere beschreven bouwstenen vallen. Zo valt de harmonisatie van belastingen onder de bouwsteen Financiën. Uiteraard kunnen hierin andere keuzes gemaakt worden. Naast de harmonisatie van gemeentelijke voorschriften kunnen de herindelende gemeenten er voor kiezen om ook andere zaken, bijvoorbeeld werkprocessen, te harmoniseren.

### 9.1 Wettelijk kader voor harmonisatie

Hoofdstuk V van de Wet arhi bevat de wettelijke kaders voor de harmonisatie van ‘gemeentelijke voorschriften’, ofwel beleid en regelgeving. Hieronder vallen bijvoorbeeld verordeningen, plannen en beleidsregels.

Na een herindeling blijven beleid en regelgeving van de opgeheven gemeenten nog twee jaar na de datum van herindeling van kracht voor het overgaande grondgebied (art. 28 Wet arhi). Binnen twee jaar moet de nieuwe gemeente bepalen of nieuwe voorschriften worden vastgesteld. Deze gelden dan voor het hele gebied, waardoor oude voorschriften komen te vervallen.

Er zijn enkele uitzonderingen op het bovenstaande als het gaat om belastingen, ruimtelijke plannen en gemeenschappelijke regelingen. Deze worden hierna beknopt beschreven.

#### *Belastingverordeningen*

Voor de OZB geldt een bijzonder regime dat hieronder wordt beschreven. Voor de overige belastingen, heffingen en leges geldt dat de gemeenten binnen twee jaar na de datum van herindeling een besluit moeten nemen over de tarieven voor de nieuwe gemeente. Tot dat besluit genomen is, gelden de bepalingen van de oude gemeenten. Los van de riool- en reinigingsheffing kunnen de tarieven gedurende het jaar worden aangepast. Voor de riool- en reinigingsheffing kan dit niet, omdat hiervoor 1 januari als peildatum geldt. Er kan daarom wel gedurende het jaar besloten worden tot aanpassing van het tarief, maar dit zal pas vanaf het volgende jaar effect hebben.

De gemeenten die samengaan kunnen voorafgaand aan de datum van herindeling hun tarieven reeds harmoniseren. Dit voorkomt dat de nieuwe gemeente bij de start met verschillende tarieven voor bijvoorbeeld de hondenbelasting of het verstrekken van een paspoort wordt geconfronteerd. Dit ontslaat de nieuwe gemeente (raad) echter niet van de verplichting een besluit over de tarieven van de nieuwe gemeente te nemen. De nieuwe gemeenteraad is daarbij uiteraard niet gebonden aan de besluiten van de oude gemeenteraden.

#### *Verordeningen onroerende zaakbelasting en baatbelasting*

De OZB en de baatbelasting gelden vanaf de herindelingsdatum niet meer voor het overgaande gebied (art. 32 Wet arhi). Binnen drie maanden na de herindeling kan een nieuwe verordening worden vastgesteld. Deze kan wel met terugwerkende kracht van toepassing verklaard worden, vanaf de herindelingsdatum.

#### *Ruimtelijke plannen*

Ruimtelijke plannen (structuurvisies, bestemmingsplannen etc., voortkomend uit de Wet ruimtelijke ordening en de Wet voorkeursrecht gemeenten) die door de oude gemeentebesturen zijn vastgesteld, worden geacht te zijn genomen door het nieuwe gemeentebestuur, waardoor deze blijven gelden (art. 34 Wet arhi). Hetzelfde geldt voor een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 van de Wro.

### Gemeenschappelijke regelingen

Gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend wordt deelgenomen door gemeenten die opgaan in een nieuwe gemeente, vervallen op het moment van herindeling (art. 41 Wet arhi). De overige gemeenschappelijke regelingen blijven ongewijzigd van kracht, waarbij de nieuwe gemeente, of in geval van splitsing de aangewezen gemeente, in de plaats treedt van de oude (art. 41 lid 3 Wet arhi). De deelnemers treffen zo nodig binnen zes maanden na herindeling de benodigde maatregelen. Zij kunnen daarbij afwijken van de bepalingen van de betreffende Gemeenschappelijke regelingen die gaan over de wijziging en de opheffing van die regeling en het toe- en uitreden van deelnemers. De leden van de, volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen, ingestelde organen blijven zitting hebben totdat de nieuwe gemeente in de aanwijzing heeft voorzien.

## 9.2 Harmonisatie in de praktijk

Binnen de kaders van de Wet arhi bestaat voor gemeenten ruimte om zelf te bepalen hoe zij beleid en regelgeving willen harmoniseren. De nieuwe gemeente kan ervoor kiezen om de voorschriften van een van de herindelingspartners over te nemen of om nieuwe voorschriften te ontwikkelen.

Het verdient aanbeveling om al vroeg in het herindelingsproces een inventarisatie en een prioritering van de te harmoniseren voorschriften te maken. Bij de prioritering kan bijvoorbeeld worden aangegeven welke voorschriften de gemeenten al vóór de herindelingsdatum zouden kunnen harmoniseren, zodat bij de start van de nieuwe gemeente op deze punten geen verschillen bestaan.

Gemeentelijke voorschriften dienen door het college of de raad van de nieuwe gemeente vastgesteld te worden. Dit betekent dat voor de herindelingsdatum alleen voorbereidende werkzaamheden kunnen worden verricht. Een goede voorbereiding kan ertoe leiden dat harmonisatievoorstellen na de herindelingsdatum door de nieuwe raad als hamerstuk worden afgedaan.

In de praktijk zullen gemeenten er veelal voor kiezen om werkprocessen en interne voorschriften ook te harmoniseren. Het is aan te bevelen hiervoor dezelfde werkwijze te hanteren.

## 9.3 Harmonisatieproces

Bij harmonisatie van gemeentelijke voorschriften kunnen de volgende processtappen gevolgd worden: inventarisatie, prioritering, advisering en besluitvorming.

**Figuur 9.1** Resultaten en processtappen voor de bouwsteen Harmonisatie



### Inventarisatie

Hierbij worden de voorschriften in de herindelende gemeenten geïnventariseerd en op logische wijze geclusterd, bijvoorbeeld aan de hand van op voorhand vastgestelde beleidsvelden.

### Politiek-bestuurlijke gevoeligheid van harmonisatie



*Harmonisatie brengt politieke en bestuurlijke gevoeligheden met zich mee omdat het de verschillen tussen gemeenten blootlegt en het politieke keuzes betreft, zoals lokale belastingen en subsidies. Het is van belang dat er vroegtijdig een goed beeld is van overeenkomsten en verschillen, om vervolgens de verschillende scenario's en de consequenties daarvan inzichtelijk te maken. De besluitvorming is een samenspel tussen de colleges, met de betreffende portefeuillehouders, en de raden van de herindelende gemeenten. Uiteindelijk is het de nieuwe raad die besluit over de harmonisatievoorstellen. Over de uitkomst ervan dient tijdig en zorgvuldig gecommuniceerd te worden aan inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.*

#### Prioritering

Binnen het totale overzicht wordt een prioritering aangebracht. Het vroegtijdig creëren van bestuurlijk draagvlak voor deze prioritering komt het proces van harmonisatie ten goede, met name bij moeilijke keuzes. Globaal kan gedacht worden aan een volgende prioritering:

- Harmonisatie wenselijk voor de herindelingsdatum, waarbij de nieuwe gemeente altijd een nieuw besluit moet nemen
- Harmonisatie verplicht (OZB) of wenselijk in eerste kwartaal na herindeling
- Harmonisatie verplicht binnen twee jaar na herindeling.

#### Advisering

Per onderwerp wordt een advies gegeven waarin in ieder geval aandacht wordt geschonken aan:

- Wijze van harmonisatie (overnemen bestaande of ontwikkelen nieuwe voorschriften)
- Wijze en moment van besluitvorming (voorstel door huidige colleges/raden of volledige behandeling in nieuwe college/raad)
- Of en hoe belanghebbenden betrokken worden bij de harmonisatie.

#### Besluitvorming

De harmonisatievoorstellen worden, eventueel gebundeld, ter besluitvorming voorgelegd aan het bevoegd gremium. Indien de huidige colleges en raden een rol spelen bij het voorbereiden van harmonisatievoorstellen, dient de uiteindelijke besluitvorming plaats te vinden in de bevoegde bestuursorganen van de nieuwe gemeente. Ook als de opgeheven gemeenten gelijklopende voorschriften hadden, moet de nieuwe gemeente die voorschriften voor het gebied van de nieuwe gemeente geldend verklaren.

#### Harmonisatieaanpak met subwerkgroepen



*Het harmoniseren van gemeentelijke voorschriften is een omvangrijke klus. De praktijk leert dat het goed werkt om aan de bouwsteen Harmonisatie te werken met subwerkgroepen. Gedacht kan worden aan een subwerkgroep per cluster van taken, bijvoorbeeld bestuurlijk-juridische zaken, ruimtelijke ontwikkeling, buitendienst, sociale zaken, etc.*

## 10. Huisvesting

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten en de processtappen voor de bouwsteen Huisvesting. Ook wordt ingegaan op de facilitaire zaken die raken aan huisvesting.

### 10.1 Huisvesting van de nieuwe gemeente

De besluitvorming over de huisvesting van de nieuwe gemeente vraagt om een zorgvuldige voorbereiding. Er bestaat hierbij een sterke samenhang met de bouwstenen Dienstverlening, Organisatie en I&A. Deze bouwstenen kunnen dan ook niet los van elkaar vorm krijgen.

**Figuur 10.1** Resultaten en processtappen voor de bouwsteen Huisvesting



#### Voorbereiding

Gezien de veelheid aan huisvestingsscenario's en de daaraan verbonden kosten, is een richtinggevend besluit van de raden wenselijk dat kaders geeft voor concrete plannen en voorstellen. Een dergelijk besluit omvat de belangrijkste afspraken tussen de herindelingspartners over onder andere:

- Centrale of decentrale huisvesting
- Plaats van huisvesting van de nieuwe gemeente
- Nieuwbouw of bestaande bouw (met eventuele verbouw).

Ook het nemen van een richtinggevend besluit kan voor raadsleden en collegeleden ingewikkeld zijn, onder meer vanwege de financiële consequenties. Het uitvoeren van een 'quickscan' of huisvestingsonderzoek kan helpen om een inschatting te maken van deze consequenties.

#### Planvorming

Na het bepalen van de richting voor de huisvesting kan gestart worden met het opstellen van een huisvestingsplan. Hierbij is het dienstverleningsconcept het uitgangspunt als het gaat om fysieke toegang tot producten en diensten van de nieuwe gemeente. Ook dient bij de planvorming rekening gehouden te worden met eventuele specifieke wensen ten aanzien van de huisvesting van de buitendienst en van het college en de raad.

Hoewel elke situatie weer anders is, kan een aantal vaststaande stappen gezet worden op weg naar 'nieuwe' huisvesting. Hierbij kan gedacht worden aan het opstellen van een projectplan en een programma van eisen. Vervolgens kan een keuze worden gemaakt voor een architect die aan de slag gaat met het ontwerp van nieuwbouw dan wel verbouw. Voorts wordt een aannemer aangetrokken en wordt een kostenraming gemaakt. Tot slot worden een vlekkenplan en een inrichtingsplan opgesteld. Bij de keuze voor nieuwbouw zullen de voorbereidende werkzaamheden en het uiteindelijke huisvestingsplan omvangrijker zijn dan bij bestaande bouw en zal ook de betrokkenheid van architect en aannemer groter zijn. Een deel van de stappen komt in specifieke situaties ook pas na datum herindeling aan de orde.

#### (Ver)bouw

Nadat de plannen zijn vastgesteld, breekt de fase aan waarin de plannen ten uitvoer worden gebracht. De omvang en de tijdsduur van deze activiteiten hangen natuurlijk sterk af van de keuzes die in de eerdere fase gemaakt zijn. In overleg met architect en aannemer worden hierover afspraken gemaakt.

#### Politiek-bestuurlijke gevoeligheid van de huisvestingskeuze



*In de praktijk blijkt huisvesting een onderwerp waarbij de nodige emoties en belangen kunnen spelen. Huisvesting raakt aan de identiteit van een gemeente en de nabijheid van burger en bestuur. Ook kan het raken aan besluiten uit het verleden, zoals een recentelijk gebouwd gemeentehuis of bezuinigingstaakstellingen. Bij spanningen wordt huisvesting een 'heet hangijzer' en een 'blok aan het been' voor bestuurders, en is de uitkomst vaak een compromis zonder ambitie en vernieuwing. Als er overeenstemming en een gezamenlijke ambitie zijn, kan er een prachtig huisvestingsconcept ontwikkeld worden, ongeacht de uitkomst qua plek, nieuwbouw of bestaand.*



### Verhuizing

Bij een herindeling ontkomen de gemeenten er niet aan om te verhuizen; hetzij volledig, hetzij gedeeltelijk. Als helder is op welke wijze raad, bestuur en medewerkers gehuisvest worden, kan een verhuisplan opgesteld worden. Hierbij kan gekozen worden voor een gefaseerde verhuizing of voor verhuizen in één keer. Doorgaans vindt de verhuizing plaats in de laatste weken voor de herindelingsdatum. De invulling van het verhuisplan komt tot stand in nauwe samenhang met de bouwstenen I&A, Organisatie en Dienstverlening. Ook hierbij geldt dat het goed is om tijdig te bepalen welke medewerkers betrokken en beschikbaar zijn in de weken voor de herindelingsdatum.

### 10.2 Facilitaire zaken

Onder ‘facilitaire zaken’ vallen ondersteunende en aan huisvesting gerelateerde taken en diensten zoals beveiliging, catering, schoonmaak en beheer van bijvoorbeeld ruimtes en kantoorartikelen. Er kan een werkgroep Huisvesting of een aparte (sub)werkgroep Faciliteiten of Facilitaire Zaken worden ingesteld om te inventariseren hoe deze taken en diensten in de verschillende gemeenten worden ingevuld en voorstellen te ontwikkelen voor de nieuwe gemeente. Het is van belang om de samenhang met de gemeentelijke huisvesting en ICT te borgen en de gemeentelijke bode en andere ondersteunende diensten hierbij te betrekken. Verder is het raadzaam om voor de medewerkers van de nieuwe gemeente een handboek facilitaire zaken te maken, waarin bijvoorbeeld staat wat ze waar kunnen vinden en waar ze terecht kunnen voor ondersteuning.

### Huisvesting als aangrijpingspunt voor vernieuwing



*De keuze voor de huisvesting van de nieuwe gemeente biedt kansen voor vernieuwing. Het huisvestingsconcept kan ruimte geven voor flexibel, tijd en plaatsafhankelijk werken ('het nieuwe werken'). Ook kan ervoor gekozen worden om het idee van een gemeentehuis als centraal punt los te laten en de dienstverlening digitaal en waar nodig aan huis plaats te laten vinden. Dit hangt af van het ambitieniveau van de herindelende gemeenten en de ruimte en de tijd die ervoor worden genomen.*

## 11. Informatie en Automatisering

In dit hoofdstuk wordt de bouwsteen ‘Informatie en Automatisering’ (I&A) beschreven. Daarbinnen wordt een onderscheid gemaakt tussen ICT (hardware, software, telefonie en internet) en documentaire informatievoorziening oftewel DIV (archief, post en bestuurlijke stukkenstroom). Met name ICT kent binnen gemeentelijke organisaties zoveel dimensies en verschillende begrippen dat er een handboek op zich voor geschreven kan worden. Om dit hoofdstuk compact te houden, wordt met algemene begrippen gewerkt.

**Figuur 11.1** Resultaten en processtappen voor de bouwsteen I&Ao



### 11.1 ICT

In voorkomende gevallen zal een compleet nieuwe ICT-infrastructuur voor de nieuwe gemeente worden ontwikkeld. Het komt echter ook voor dat de ICT-infrastructuur van een van de herindelingspartners als basis wordt genomen en wordt uitgebreid, wat het proces minder omvangrijk maar niet minder ingewikkeld maakt.

#### Voorbereiding

Het is raadzaam om al in een vroege fase een ICT-realisatieplan op te stellen, met een omschrijving van de nieuwe gewenste situatie en een stappenplan om de gewenste situatie te bereiken.

#### Ontwerp en planvorming

Het ICT-realisatieplan kan uitgewerkt worden in een ‘blauwdruk’, een nauwkeurige omschrijving van de toekomstige systemen, hardware, netwerken en applicaties. In de blauwdruk worden het toekomstige applicatielandschap en de infrastructuur omschreven en daarnaast wordt ingegaan op thema’s als beheer, privacy en beveiliging. Om de blauwdruk te kunnen maken, dient er een volledige en duidelijke inventarisatie te zijn van alle applicaties, systemen en leveranciers in de herindelende gemeenten.

Het ICT-realisatieplan en de blauwdruk vormen ook de basis voor aanbestedingsprocedures. Gezien de omvang van deze aanbesteding is een Europese aanbestedingsprocedure met complexe, omvangrijke en tijdrovende stappen vaak noodzakelijk. Hiermee dient rekening te worden gehouden in de projectplanning. Na de aanbesteding worden de offertes beoordeeld en contracten voor installatie, licenties, beheer en onderhoud afgesloten. De inbreng van inkoop, juridische en aanbestedingsexpertise is daarmee noodzakelijk. De processtap ontwerp en planvorming wordt vaak al gestart, om geen tijd te verliezen, voordat de processtap voorbereiding is afgerond.

#### Inrichting

Deze stap omvat de inrichting van de informatiehuishouding conform de wensen van de nieuwe organisatie. Vaak wordt gestart met de bouw van een nieuwe infrastructuur, gevolgd door het installeren en inrichten van de applicaties en de telefonie voor de nieuwe gemeente. De inrichting wordt afgesloten met het opleveren van een plan waarin staat welke acties gedurende de drukste periode van de herindeling – van begin december tot medio januari – uitgevoerd moeten worden.

#### Implementatie

In de laatste periode voor de herindelingsdatum worden applicaties eerst technisch en daarna functioneel getest. Tevens vindt de dataconversie plaats: data van de verschillende gemeenten moeten worden samengebracht tot één geheel. De piek van de werkzaamheden vindt plaats op de dagen voorafgaand aan de herindelingsdatum. Daarom zijn goede afspraken met medewerkers over aan- en afwezigheid in deze periode wenselijk.

### Nazorg

In deze fase wordt nazorg geleverd aan gebruikers en managers, door bijvoorbeeld ondersteuning op de werkplek en aanpassing van applicaties op basis van wensen van gebruikers. Tevens vindt de overdracht van de ICT aan de nieuwe organisatie plaats. In het informatiebeleidsplan wordt beschreven hoe de gemeente zich qua I&A zal ontwikkelen. Dit plan wordt vaak rondom de herindelingsdatum opgeleverd en heeft een sterke relatie met wat er in het dienstverleningsconcept (hoofdstuk 5, Organisatie) aan ambities op het gebied van digitale dienstverlening is geformuleerd.

## 11.2 Documentaire informatievoorziening

Onder documentaire informatievoorziening (DIV) wordt verstaan het beheren van het gemeentelijk archief, de registratie en verwerking van post en de informatievoorziening aan de raad en het college. Mede omdat hieraan wettelijke voorwaarden worden gesteld, is het raadzaam om een werkgroep DIV in te richten.

### Archief

Naast randvoorwaarden uit de Archiefwet, waaronder het niet mogen opdelen van een archief, stelt ook de Wet arhi expliciete voorwaarden aan de overdracht van het gemeentelijke archief:

- Bij een samenvoeging gaat het archief over naar de nieuwe gemeente
- Bij een grenscorrectie worden de archieven die betrekking hebben op het overgaande gebied aan de nieuwe gemeente tijdelijk ter beschikking gesteld
- Bij een splitsing gaat het archief (ongedeeld) naar de in de herindelingswet aan te wijzen gemeente oftewel de rechtsofvolger, behalve de stukken die uitsluitend betrekking hebben op gebied dat naar een andere gemeente overgaat (art. 70 lid 2 Wet arhi). De rechtsofvolger dient vervolgens te organiseren dat de archieven die relevant zijn voor andere bij de splitsing betrokken partners, kosteloos in te zien zijn.

Het ongedeeld overdragen van het archief is een grote opgave. Ook hierbij is een inventarisatie nodig om de onderlinge verschillen tussen de herindelingspartners inzichtelijk te maken. Er kunnen grote verschillen zitten in de mate en de wijze van digitalisering. Na de inventarisatie kan een voorstel worden gedaan voor de noodzakelijke werkzaamheden om de archieven tijdig te kunnen overdragen, zoals het verder digitaliseren en het wegwerken van achterstanden. Tot slot kan er een verhuisplan voor de archieven opgesteld worden. Deze activiteiten vinden plaats in overleg met de provinciale archiefinspecteur.

### Post

Ook als het gaat om de registratie, de verwerking en de distributie van inkomende en uitgaande poststukken, moeten verschillen geïnventariseerd worden en voorstellen voor harmonisatie en werkwijzen gedaan worden.

### Bestuurlijke informatievoorziening

Onder DIV valt ook de informatievoorziening van de raad en het college ofwel de 'stukkenstroom'. Ook deze dient geharmoniseerd te worden, met een inventarisatie van de bestaande systemen, formats en werkwijzen en het doen van voorstellen voor de nieuwe situatie en de benodigde stappen om daar te komen.

## Regelgeving rond BAG en BRP



*De migratie van de gegevens in de basisregistratie personen (BRP) en basisregistraties adressen en gebouwen (BAG) is zodanig complex dat hiervoor vanuit de Wet basisregistratie personen en het kadaster aanvullende regelgeving en richtlijnen gelden. Het is gebruikelijk deze te betrekken bij de voorbereidingen op de daadwerkelijke migratie.*

BIJLAGEN

# BIJLAGEN

## Bijlage I – Beleidskader gemeentelijke herindeling

### 1. Inleiding

#### *Aanleiding en doel*

In dit beleidskader geeft het kabinet aan hoe voorstellen voor gemeentelijke herindelingen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden beoordeeld en getoetst. Het kabinet geeft de voorkeur aan herindelingen ‘van onderop’, dat wil zeggen op initiatief van de betrokken gemeenten. Het is primair aan gemeenten zelf om te werken aan versterking van hun bestuurskracht, zo nodig via een herindeling. Tegelijkertijd blijkt dat in bepaalde situaties dit proces niet altijd van onderop tot stand komt, terwijl versterking van de bestuurskracht wel nodig is. In deze situaties van stagnatie is het wenselijk dat provincies het initiatief kunnen nemen. Het kabinet vindt in alle gevallen dat gemeentelijke herindelingen zorgvuldig moeten gebeuren. Dit Beleidskader over gemeentelijke herindeling geeft ook enkele handvatten voor provincies en gemeenten ter ondersteuning van een goed proces om te komen tot een gemeentelijke herindeling.

Zoals ook aangegeven in de begeleidende brief kiest dit kabinet er voor een nieuw beleidskader vast te stellen. Dit beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 vervangt het beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2013 en de aanvulling op dat beleidskader uit 2015 (inzake de lichte samenvoeging).

#### *Leeswijzer*

Paragraaf 2 gaat in op het (grond)wettelijk kader voor herindeling en de reikwijdte van dit beleidskader. In paragraaf 3 wordt stilgestaan bij de rol van Rijk, provincie en gemeenten bij herindeling van gemeenten. Paragraaf 4 bevat de criteria waaraan herindelingsadviezen worden getoetst. Financiële aspecten komen in paragraaf 5 aan bod en de wijziging van de provinciale indeling als gevolg van gemeentelijke herindeling in paragraaf 6. In de 7de paragraaf worden enkele overige onderwerpen behandeld, waaronder de toepassing van dit beleidskader op nieuwe herindelingsadviezen.

### 2. (Grond)wettelijk kader en reikwijdte van dit beleidskader

Artikel 123 van de Grondwet bepaalt dat gemeenten bij wet worden opgeheven en ingesteld, en dat de wet de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen regelt. Dit grondwetsartikel is uitgewerkt in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Daarin is onder meer geregeld hoe de betrokken gemeente- en provinciebesturen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de voorbereiding tot een herindelingsregeling ter hand kunnen nemen en welke procedureregels daarbij in acht genomen moeten worden.

Op basis van de Wet arhi worden de volgende herindelingsvarianten onderscheiden:

1. **Reguliere samenvoeging:** bij deze herindelingsvariant worden alle betrokken gemeenten opgeheven en wordt een nieuwe gemeente ingesteld.
2. **Lichte samenvoeging:** hierbij wordt één van de betrokken gemeenten niet opgeheven en worden de andere betrokken gemeenten wel opgeheven en geïntegreerd met de niet op te heffen gemeente, waardoor de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor de niet op te heffen gemeente achterwege blijven.<sup>2</sup>
3. **Grenswijziging:** hierbij is sprake van een grenswijziging zonder opheffing of instelling van gemeenten. Indien de grenswijziging naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen, is sprake van een grenscorrectie. Dit beleidskader heeft geen betrekking op grenscorrecties.<sup>3</sup>

Reguliere en lichte samenvoegingen, in de praktijk vaak aangeduid als ‘herindelingen’, worden bij wet in formele zin vastgesteld. Ook voor een wijziging van gemeentegrenzen die naar verwachting het inwonertal van ten minste één van

<sup>2</sup> De burgemeester, secretaris, griffier en het ambtelijk apparaat blijven in functie van een niet op te heffen gemeente en er is geen preventief financieel toezicht op grond van artikel 21 Wet arhi. Daarnaast blijven rechtsvoorschriften van kracht. Er dienen wel herindelingsverkiezingen te worden georganiseerd.

<sup>3</sup> Wel zal het kabinet jaarlijks aan de provincies vragen om een overzicht te verstrekken van de grenscorrecties en naamswijzigingen van gemeenten die niet bij wet hebben plaatsgevonden. Dit omdat jaarlijks een overzicht met wijzigingen in de gemeentelijke indeling, grenscorrecties dan wel wijzigingen in namen van gemeenten wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen is een wet vereist (een dergelijke herindeling wordt in de praktijk ook wel 'splitsing' genoemd). In deze gevallen stellen de betrokken gemeenten (of de provincie) een herindelingsadvies vast, dat aan de minister van BZK wordt gezonden.

#### *Maatwerk*

Het is denkbaar dat één of meer grenscorrecties met één of meer reguliere of lichte samenvoegingen worden gecombineerd in één herindelingsregeling, bijvoorbeeld bij een splitsing van een gemeente. De mogelijkheid om deze herindelingsvarianten te combineren biedt ruimte voor een maatwerkoplossing als de lokale omstandigheden daarom vragen.

### 3. De rol van Rijk, provincies en gemeenten bij gemeentelijke herindeling

De formele kaders voor de totstandkoming van een herindelingsadvies worden gegeven in de Wet arhi, die bepaalt welke bestuursorganen het initiatief tot een herindeling kunnen nemen en welke procedurele vereisten daarbij gelden. Een belangrijk aspect van een goed verloop van herindelingsprocedures is de rolverdeling tussen overheden, ook in de fase voorafgaand aan een formeel herindelingstraject. Het kabinet laat het initiatief voor een herindeling primair aan gemeenten. Gemeenten zijn als eerste aan zet als het gaat om het vinden van oplossingen om hun maatschappelijke opgaven beter te kunnen oppakken.

Tegelijkertijd is het zo dat gemeenten en provincies in deze discussie ook samen moeten optrekken, vanwege de algemene verantwoordelijkheid van de provincies voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. Het initiatief van gemeenten is het uitgangspunt. Bij evidente bestuurskrachtproblemen van gemeenten, waarvoor zijzelf geen oplossingen weten te bereiken, kan de verantwoordelijkheid van provincies met zich meebrengen dat zij gebruik maken van hun bevoegdheden in de Wet arhi om sturing te geven aan de discussie en een modererende rol op te pakken die kan leiden tot een door de provincie geïnitieerd herindelingsadvies. Bij evidente bestuurskrachtproblemen kan gedacht worden aan het niet meer in staat zijn tot het organiseren van adequate dienstverlening richting inwoners of het niet in staat zijn tot het leveren van de nodige bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven.

Van een provincie wordt verwacht dat zij beschikt over een visie op de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie in de betreffende provincie in relatie tot de maatschappelijke opgaven, zeker waar een provincie het initiatief tot een herindeling wil nemen. Een dergelijke visie komt bij voorkeur tot stand in samenspraak met gemeenten.

Provincies hebben daarnaast, afhankelijk van wie het initiatief neemt, een andere rol in het herindelingsproces:

1. In geval van een herindelingsproces op basis van initiatief van gemeenten hebben gedeputeerde staten een formele rol zoals vastgelegd in de Wet arhi. Daarbij kan de rol van de provincie overwegend worden aangeduid als 'faciliterend en stimulerend'. Dit kan bijvoorbeeld door de inzet van specifieke kennis of ambtelijke ondersteuning in het proces.
2. In het geval van een herindelingsproces op initiatief van een provincie, is de provinciale rol zwaarder, ook volgens de Wet arhi. De provincie heeft de regie op het herindelingsproces en is penvoerder van het herindelingsontwerp en advies. Daarnaast wordt ook hier een faciliterende en stimulerende rol van de provincie in het herindelingsproces verwacht, bijvoorbeeld ten aanzien van het maatschappelijk, regionaal en lokaal draagvlak.

Het is met het oog op een gedragen proces wenselijk dat de minister van BZK tijdig door de betrokken provincie wordt geïnformeerd over voorgenomen herindelingen en het hierbij voorgestane proces, onafhankelijk van de herkomst van het initiatief. Het informeren omtrent een mogelijk provinciaal initiatief geschiedt per brief en een toelichtend gesprek. Dit gebeurt nog in de fase voorafgaand aan een mogelijk besluit van de provincie om een procedure te starten conform artikel 8 van de Wet arhi. Hierbij gaat het om de overwegingen om het initiatief tot herindeling (over) te nemen en waarom juist op dit specifieke moment. Het overleg met de provincie biedt de mogelijkheid aan de minister van BZK om nadere vragen te stellen en aandachtspunten voor het proces aan de provincie mee te geven.

Inhoudelijke beoordeling van het voorstel vindt, zoals wettelijk vastgelegd, plaats bij ontvangst van het herindelingsadvies. De minister van BZK zal in voorkomende gevallen de Tweede Kamer informeren over een provinciaal besluit tot start van een artikel 8 procedure.

Een gemeentelijk herindelingsadvies wordt door gedeputeerde staten aan de minister van BZK gezonden, voorzien van een zienswijze van gedeputeerde staten. Een herindelingsadvies op provinciaal initiatief wordt door provinciale staten vastgesteld en inclusief alle zienswijzen naar de minister van BZK gestuurd. De minister van BZK is vervolgens verantwoordelijk voor het beoordelen van het herindelingsadvies en legt bij een positieve beoordeling een wetsvoorstel voor aan de ministerraad. Dit beleidskader bevat de criteria aan de hand waarvan de minister van BZK herindelingsadviezen toetst, zodat voor gemeenten en provincies duidelijk is langs welke lijnen van hen afkomstige herindelingsvoorstellen beoordeeld zullen worden. In het geval van een negatief oordeel informeert de minister van BZK de betrokken provincie(s) en gemeenten en de Tweede Kamer over de beweegredenen om het herindelingsadvies niet over te nemen.

## 4. Beoordelingscriteria herindelingsadviezen

### 4.1. Inleiding

De minister van BZK zal beoordelen of het herindelingsproces op de door de wetgever beoogde zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Herindelingsadviezen moeten voldoen aan de procedurevoorschriften van de Wet arhi, zoals de terinzagelegging van een herindelingsontwerp door de betrokken gemeenten. Daarnaast hanteert het kabinet enkele criteria aan de hand waarvan herindelingsadviezen worden beoordeeld. Dit betreft voor ieder herindelingsadvies een afweging op basis van de lokale en regionale omstandigheden, ontwikkelingen en context. Omdat die omstandigheden per geval verschillen, is het niet mogelijk een limitatieve checklist te ontwikkelen die in alle gevallen tot een eenduidige uitkomst zal leiden. De beoordelingscriteria moeten in samenhang worden gezien.

Het kabinet beoordeelt herindelingsadviezen op basis van de volgende criteria<sup>4</sup>:

- Draagvlak
- Bestuurskracht
- Interne samenhang en nabijheid van bestuur
- Regionale samenhang

De criteria worden nader toegelicht in § 4.2. Voor de toepassing van de herindelingsvariant lichte samenvoeging geldt een tweetal aanvullende criteria. Deze worden toegelicht in § 4.3 en betreffen:

- Overeenstemming over toepassing van de variant
- Afspraken over de rechtspositie van het personeel

Het kabinet vraagt gemeenten en provincies om in het herindelingsadvies respectievelijk in de provinciale zienswijze uiteen te zetten hoe aan deze criteria wordt voldaan en om aan te geven op welke manier de voorgestelde herindeling bijdraagt aan het bedienen van inwoners en het omgaan met maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen. Van provincies wordt verwacht dat zij zich baseren op een visie op de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie in de betreffende provincie. Bij een provinciaal initiatief is het aan de provincie om deze uiteenzetting te geven in het herindelingsadvies; waar in het vervolg over gemeenten wordt gesproken, geldt dit in geval van provinciale herindelingsadviezen voor de provincie.

### 4.2 Algemene beoordelingscriteria

*Draagvlak: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk*

Het kabinet zal het draagvlak voor de herindeling beoordelen naar lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk draagvlak.

Het streven van gemeenten en provincies moet zijn gericht op herindelingen die op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen. Het kabinet verwelkomt dan ook voorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten en een zo

<sup>4</sup> De onderdelen van het criterium 'duurzaamheid' uit het beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 zijn ondergebracht bij bestuurskracht en regionale samenhang van dit beleidskader.

groot mogelijke meerderheid van hun inwoners kunnen rekenen. Dit betekent evenwel niet dat unanimiteit bij gemeentebesturen of steun onder een meerderheid van de inwoners altijd een vereiste is. Het kan voorkomen dat bij evidente bestuurskrachtproblemen een herindeling door de provincie noodzakelijk wordt geacht om de lokale en regionale opgaven adequaat het hoofd te kunnen bieden en om de dienstverlening aan de inwoners te kunnen garanderen. Ook moet worden voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst. Het kabinet vraagt in die gevallen een solide onderbouwing waarom bij een gebrek aan breed draagvlak toch een herindeling gewenst wordt.

Het is primair de verantwoordelijkheid van de betrokken gemeentebesturen (en bij provinciaal initiatief ook van de provincie) om het maatschappelijk draagvlak voor een herindeling te beoordelen en daarin te investeren. Daarvoor vraagt het kabinet aan de betrokken gemeenten in een logboek bij te houden op welke wijze inwoners en maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij het herindelingsproces en op welke wijze het maatschappelijk draagvlak is vastgesteld, inclusief de ingediende zienswijzen.

Daarnaast vraagt het kabinet aan gemeenten respectievelijk provincies om de omliggende of anderszins betrokken gemeenten uit te nodigen een zienswijze in te dienen. Indien een negatieve zienswijze van een omliggende gemeente niet wordt overgenomen, vraagt het kabinet dit te motiveren. Het kabinet kijkt dus niet alleen naar het draagvlak bij de direct betrokken gemeenten en hun inwoners, maar ook naar de opvatting van de provincie en de buurgemeenten en andere (bestuurlijke) organisaties in de regio.

#### *Bestuurskracht*

Hoewel de redenen om te kiezen voor een herindeling kunnen verschillen, speelt de wens of noodzaak om de bestuurskracht te versterken vaak een belangrijke rol. Een veel gehanteerde definitie van bestuurskracht is het vermogen van gemeenten om hun wettelijke en niet-wettelijke taken uit te voeren en daarvoor de benodigde maatschappelijke en bestuurlijke relaties aan te gaan.<sup>5</sup> Deze definitie impliceert een verhouding tussen de opgaven en dienstverlening van gemeenten enerzijds en het vermogen om deze opgaven adequaat tegemoet te treden anderzijds. De definitie laat ook zien dat gemeenten hun taken niet volledig zelf(standig) hoeven te vervullen om bestuurskrachtig te zijn: zij kunnen dit ook doen in samenwerking met bijvoorbeeld andere gemeenten en private partijen. Hieruit volgt ook dat bestuurskracht behalve een lokale (gemeentelijke) ook een regionale dimensie kent. Gemeenten hebben elkaar nodig om op meerdere schaalniveaus resultaten te behalen. Een weinig bestuurskrachtige gemeente beïnvloedt in dat opzicht ook de kwaliteit van de regionale samenwerking. Wat ervoor nodig is om bestuurskrachtig te zijn, verschilt dus per gemeente en is onder meer afhankelijk van (de complexiteit van) het lokale en regionale opgavenprofiel, de ambities op korte en lange termijn en de gemeentelijke visie op samenwerking en democratische legitimiteit.

Omdat de lokale omstandigheden verschillen, en de kenmerken van bestuurskracht situationeel afhankelijk zijn, zijn onderstaande kenmerken van een bestuurskrachtige gemeente niet uitputtend. De opsomming is dan ook niet bedoeld als checklist op basis waarvan een herindeling al dan niet noodzakelijk is. Een herindeling zou wel kunnen bijdragen aan deze punten.

- De gemeente is in staat adequate dienstverlening richting inwoners te organiseren en tot het leveren van de nodige bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven die lokaal of in de regio aan de orde zijn.
- De gemeente is responsief naar de samenleving.
- De gemeente is in staat haar rol te pakken naar medeoverheden en maatschappelijke partners, bijvoorbeeld door in een keten of netwerk van organisaties te opereren die gezamenlijk aan een maatschappelijk gewenste situatie werken.
- De gemeente is in staat haar maatschappelijke opgaven te vertalen naar een relevante uitvoeringsagenda, een samenwerkingsagenda of bijvoorbeeld een strategische beleidsagenda.
- De gemeente heeft een professionele gemeentelijke organisatie (bestuurders met de juiste kwaliteiten en een ambtenarenapparaat dat in staat is om taken en verantwoordelijkheden adequaat uit te oefenen).

<sup>5</sup> In 2010 is een Handreiking bestuurskrachtonderzoek verschenen waar deze definitie in is opgenomen. De handreiking is een gezamenlijke uitgave van IPO, VNG, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten(KING), de Unie van Waterschappen en het ministerie van BZK.



- De organisatie van de gemeente is in personele zin robuust (weinig kwetsbaar) en in staat voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken.
- Het gemeentebestuur is in staat sturing te geven aan besluitvorming over, uitvoering van en verantwoording over beleid.
- De gemeente is in de context van verdergaande gemeentelijke taakuitbreiding (decentralisaties) duurzaam in staat haar opgaven te formuleren en het hoofd te bieden.
- De gemeente voert een gezonde financiële huishouding.

Het kabinet vraagt in het herindelingsadvies onderbouwd uiteen te zetten welke opgaven ten aanzien van bestuurskracht bij de bestaande gemeenten spelen en hoe de voorgestelde herindeling tegemoet komt aan het gericht versterken van de bestuurskracht.

#### *Interne samenhang en nabijheid van bestuur*

Gemeenten die een herindeling overwegen hebben vaak gemeenschappelijke kenmerken waardoor zij goed bij elkaar passen en elkaars natuurlijke partner zijn. Een andere mogelijkheid is dat gemeenten juist complementair aan elkaar zijn. Een voorbeeld hiervan is het combineren van stedelijke voorzieningen met het groene en open landschap van het buitengebied. Samen vergroten zij de leefbaarheid van het gehele gebied. Een gemeentelijke herindeling kan er dus toe leiden dat er meerdere dorpen, kernen en/of steden binnen een nieuwe gemeente komen te liggen, elk met eigen kenmerken, cultuur en identiteit. Dit heeft gevolgen voor het profiel van de nieuwe gemeente, bijvoorbeeld op het gebied van cultuur, identiteit, economie, oriëntatie, maar ook op politiek of sociaal terrein. Het kabinet acht het van belang dat de betrokken gemeenten de gemeenschappelijkheden en verschillen (en de verschillende belangen) onderkennen en hiervoor een passende besturingsfilosofie ontwikkelen. Dat kan bijvoorbeeld door in het herindelingsadvies te beschrijven op welke wijze de nieuwe te vormen gemeente haar inwoners en gemeenschappen zal betrekken bij de vormgeving en uitvoering van beleid en de realisatie van opgaven.

Gemeenten hebben te maken met een zogenaamde dubbelopgave wanneer een herindeling wordt overwogen. De ideale schaalgrootte van een gemeente bestaat niet. Het is juist van belang dat de schaal van beleidsontwikkeling goed aansluit bij de schaal waarop (nieuwe) opgaven en kansen zich voordoen. Omdat iedere opgave een eigen schaal kent (meerschalligheid), is het van belang dat gemeenten hierop kunnen inspelen en hier flexibel mee kunnen omgaan. Belangrijk is dat het lokale bestuur ook in de toekomst responsief, nabij, betrokken en benaderbaar blijft. Van de nieuwe gemeente wordt daarom verwacht dat zij zich inzet om zoveel mogelijk de nabijheid van bestuur en betrokkenheid van inwoners te borgen en versterken. Hiervoor zijn vele praktijkvoorbeelden, zoals een actief dorpen- en kernenbeleid, wijkgericht werken, (overige) binnengemeentelijke decentralisatie (zoals bestuurscommissies) en het versterken van participatieve vormen van democratie als aanvulling op de representatieve democratie. Een herindeling biedt hiermee een kans voor vernieuwing van de lokale democratie en dat zou onderdeel kunnen zijn van de visie op de nieuwe gemeente. Of in en hoeverre (herindelings)gemeenten de representatieve democratie wensen te verrijken met andere participatieve vormen van democratie laat het kabinet graag over aan de inwoners en het bestuur van de gemeenten zelf.

#### *Regionale samenhang*

Voor het aanpakken van maatschappelijke opgaven onderhouden gemeenten relaties met lokale en regionale partners, zoals buurgemeenten, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Vanwege het gemeentegrensoverstijgende karakter en de verwevenheid van veel maatschappelijke opgaven is het van belang dat een gemeente in de regio weloverwogen keuzes maakt ten aanzien van het aanpakken van die opgaven. Hiervoor is bijvoorbeeld voldoende beleidscapaciteit nodig, zodat bestuurders goed beslagen ten ijs komen in regionale gremia. Wanneer een gemeente te weinig inzet kan plegen om de opgaven in de regio het hoofd te bieden, beïnvloedt zij daarmee ook de kwaliteit van de regionale samenwerking. Dat kan mede een indicatie zijn van een gebrekkige bestuurskracht.

Alle gemeenten maken deel uit van diverse samenwerkingsverbanden en ook na een herindeling blijft samenwerking op tal van terreinen zinvol en nodig. Daarom vraagt het kabinet aan gemeenten om in het herindelingsadvies in te gaan op de gevolgen van de herindeling voor de samenwerkingsrelaties en eventuele andere bestuurlijke ontwikkelingen in de regio. Met het oog op de duurzaamheid van de herindeling zal tevens afgewogen moeten worden of andere gemeenten in de regio bij de herindeling betrokken zouden moeten worden. Er zijn ook situaties denkbaar waarin er

sprake is van een urgente noodzaak om de bestuurskracht van een gemeente te versterken, terwijl een gedragen duurzame oplossing op korte termijn niet mogelijk is. In dergelijke gevallen kan het belang van het versterken van de gemeentelijke bestuurskracht zwaarder wegen dan het op korte termijn realiseren van een regionaal bestuurlijk eindbeeld.

#### 4.3. Aanvullende beoordelingscriteria lichte samenvoeging

Bij een lichte samenvoeging blijven de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor één van de betrokken gemeenten achterwege, wat met name op het terrein van administratieve lasten voordelen oplevert. Zo staat de niet op te heffen gemeente niet onder preventief financieel toezicht op grond van artikel 21 Wet arhi, blijven de burgemeester, griffier, secretaris en het ambtelijk apparaat van deze gemeente in functie en blijven de rechtsvoorschriften van kracht. Wel dienen ook bij een lichte samenvoeging herindelingsverkiezingen te worden gehouden in alle betrokken gemeenten.

De voorkeur voor een lichte samenvoeging komt veelal voort uit praktische overwegingen. De lichte samenvoeging is in de praktijk toegepast in situaties waarin het verschil in inwoneraantal tussen de betrokken gemeenten zodanig groot was dat het inwoneraantal van de niet op te heffen gemeente slechts in geringe mate toenam. In die gevallen werd het praktisch geacht om opheffing van de grotere gemeente achterwege te laten.

Ook bij een keuze voor deze herindelingsvariant is het van belang dat een zorgvuldig proces vooraf is gegaan, juist omdat er sprake is van een verschil in uitgangspositie tussen de betrokken gemeenten. Dit is vooral van belang voor de medewerkers van de op te heffen gemeente(n), voor wie op grond van de Wet arhi een andere rechtspositieregeling geldt dan voor de medewerkers van de gemeente die niet wordt opgeheven. De praktijk leert dat dit verschil geen problemen oplevert als er goede afspraken zijn gemaakt over de rechtspositie van het personeel.

Verzoeken tot gemeentelijke herindeling met toepassing van de lichte samenvoeging moeten voldoen aan de volgende twee criteria:

1. Er bestaat overeenstemming tussen de gemeenten over toepassing van de variant, blijkend uit het eensluidend vastgesteld herindelingsadvies. Het is van belang dat de gemeenten zich bewust zijn van de rechtsgevolgen van de herindelingsvariant en achter de keuze voor deze variant staan.
2. Er zijn afspraken gemaakt over de rechtspositie van het personeel, waarbij zoveel mogelijk wordt voorkomen dat de medewerkers van de op te heffen gemeente(n) in een nadeliger positie verkeren dan de medewerkers van de niet op te heffen gemeente.

## 5. Financiële aspecten

### 5.1 Herindelingsmaatstaf

Bij herindeling is sprake van een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds. Met de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wordt een vergoeding ontvangen voor de zogeheten frictiekosten van de herindeling. Frictiekosten zijn lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Het bedrag van de verdeelmaatstaf wordt over een periode van vijf jaar uitgekeerd, te beginnen in het jaar voorafgaand aan de herindeling. Er wordt bij de toepassing van de herindelingsmaatstaf onderscheid gemaakt naar twee situaties: de situatie van samenvoeging van gemeenten en de situatie dat gemeenten niet (nagenoeg) integraal samen gaan, maar dat één van de betrokken gemeenten wordt opgeheven en gesplitst. Zie voor meer informatie de toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds (verdeelmaatstaven 45 en 45a) via [deze link](#) naar rijksoverheid.nl.

### 5.2 Herindelingsscan

Om de discussie en het herindelingsproces op lokaal niveau te faciliteren, heeft het ministerie van BZK in samenwerking met de provincies de herindelingsscan ontwikkeld. Deze scan kan worden uitgevoerd door de betrokken provincie

in samenwerking met het ministerie. Het ministerie zorgt voor het beschikbaar stellen en onderhoud van het databestand ten behoeve van de herindelingscan. Afhankelijk van de beschikbare capaciteit kan het ministerie ook deelnemen aan de uitvoering van herindelingscans. Aan de hand van de herindelingscan kunnen gerichte aandachtspunten voor het (financieel) beleid van de nieuw te vormen gemeente worden bepaald. Ook wordt inzicht verkregen in de bouwstenen van de nieuw op te stellen begroting. Daarnaast kunnen gesignaleerde verbeterpunten en risico's beter worden aangepakt dan wel beheerst gedurende het fusieproces. Voor de herindelingscan wordt uitgegaan van de nieuw te vormen (fictieve) gemeente.

## 6. Gemeentelijke herindeling en wijziging van de provinciale indeling

Een gemeentelijke herindeling kan met zich meebrengen dat de grens tussen provincies moet worden gewijzigd. Het herindelingsadvies wordt in dat geval vastgesteld door de betrokken provinciale staten. Hoewel het niet wenselijk is om voortdurend de grenzen tussen provincies ter discussie te stellen, laat de praktijk zien dat daar soms aanleiding toe is wanneer gemeenten aan beide zijden van de grens willen samengaan. De keuze voor een gemeentelijke herindeling waarbij de provinciegrens wijzigt moet niet lichtzinnig genomen worden, maar de provinciegrens staat niet in de weg aan een gemeentelijke herindeling.

De wens of noodzaak voor een gemeentelijke herindeling dient het vertrekpunt te zijn bij de beoordeling van het herindelingsvoorstel waarbij een wijziging van de provinciegrenzen het gevolg is. Het herindelingsvoorstel zal dan ook volgens dezelfde criteria worden beoordeeld als gemeentelijke herindelingscans waarbij geen provinciegrens wordt gewijzigd.

In aanvulling daarop vraagt het kabinet aan de betrokken provincie(s) om de gehanteerde criteria voor de provinciekeuze inzichtelijk te maken in het herindelingsontwerp en herindelingsadvies. Hierbij kan in elk geval gedacht worden aan de voorkeur van de betrokken gemeenteraden en de effecten van de provinciegrenswijziging voor de regionale samenhang. Er dient een indicatie gegeven te worden van de bestuurlijke en financiële gevolgen van de provinciegrenswijziging voor de (bij wet verplichte) samenwerkingsverbanden waar de gemeenten thans deel van uitmaken.

Op basis van deze en eventueel door de provincie(s) nader te specificeren criteria dient de provinciekeuze goed te worden onderbouwd. Het is aan de betrokken provincies om in een interprovinciale commissie (artikel 15 Wet arhi) in gezamenlijkheid tot de te hanteren criteria te komen. Indien zij hierover geen overeenstemming kunnen bereiken is een actieve rol van de minister van BZK gewenst. Mede met het oog daarop is het van belang dat de minister van BZK goed op de hoogte wordt gehouden van de ontwikkelingen met betrekking tot de voorgenomen herindeling.

Deze werkwijze maakt het mogelijk voor de betrokken gemeenten, omliggende gemeenten, bestuurlijke en maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere belanghebbenden om middels een zienswijze te reageren op zowel de herindeling als op de voorgenomen wijziging van de provinciegrens.

## 7. Overige aspecten

### 7.1 Noodzakelijke voorbereidingen

Na indiening van een wetsvoorstel tot herindeling is vervolgens van belang dat gemeenten tijdig beginnen met de voorbereidingen van een herindeling, ook alsnog onzeker is of de herindelingsregeling tot stand zal komen. De praktijk wijst uit dat gemeenten zeker een jaar voorbereidingstijd nodig hebben om de nieuwe gemeentelijke organisatie in te stellen. Het kabinet roept de betrokken gemeenten op hiermee rekening te houden, ook indien het gemeentebestuur in beginsel tegen de herindeling is. De Wet arhi schrijft voor dat de betrokken gemeentebesturen er in onderling overleg zorg voor dragen dat de met het oog op de herindeling te treffen voorzieningen tijdig worden voorbereid, waarbij het aan gedeputeerde staten is om de totstandkoming van dat overleg te bevorderen (artikel 79 Wet arhi). Om de herindeling tijdig voor te kunnen bereiden zullen veelal al ruim voor afronding van de parlementaire

behandeling afspraken gemaakt moeten worden over de te treffen voorzieningen. Indien die afspraken niet tijdig tot stand dreigen te komen, is het aan gedeputeerde staten om de totstandkoming daarvan te bevorderen.

## 7.2 Herindelingsverkiezingen en zittingsduur gemeenteraden

Gemeentelijke herindelingen gaan ingevolge de Wet arhi in per 1 januari van het jaar gelegen na de datum van inwerkingtreding van de herindelingsregeling. In de maand november voorafgaand aan de datum van herindeling vinden tussentijdse verkiezingen plaats voor de gemeenteraad van de nieuwe gemeente. De gevolgen van de herindeling voor de zittingsduur van de oude raden en de nieuwe raad zijn afhankelijk van het jaar waarin de herindeling ingaat. Deze gevolgen zijn geregeld in hoofdstuk VII Wet arhi en betekenen voor de komende jaren het volgende.

Om te voorkomen dat de nieuwe raad slechts korte tijd zitting heeft, worden in gemeenten die worden gevormd per 1 januari 2020, 2021 en 2022 de reguliere gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 overgeslagen. De eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen zijn in maart 2026. Bij herindelingen die plaatsvinden per 1 januari 2023 worden de daaraan voorafgaande reguliere raadsverkiezingen van maart 2022 overgeslagen, omdat in november van hetzelfde jaar herindelingsverkiezingen plaatsvinden.<sup>6</sup> Ook dan zijn de verkiezingen van maart 2026 de eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen na de herindeling.

Datum van herindeling	Herindelingsverkiezingen	Eerstvolgende reguliere verkiezingen	Raadperiode
1 januari 2020	November 2019	Maart 2026	6 jaar en 3 maanden
1 januari 2021	November 2020	Maart 2026	5 jaar en 3 maanden
1 januari 2022	November 2021	Maart 2026	4 jaar en 3 maanden
1 januari 2023	November 2022	Maart 2026	3 jaar en 3 maanden

## 7.3 Bijzondere wettelijke voorzieningen

Het is van belang dat gemeenten tijdig nadenken over de vraag of de herindelingswet een bijzondere voorziening moet bevatten. Dat kan bijvoorbeeld wenselijk zijn als een deel van het gebied van samen te voegen gemeenten overgaat naar een andere dan de nieuw te vormen gemeente, wat vragen kan oproepen over het voortbestaan van bestaande gemeenschappelijke regelingen. In de herindelingswet kan worden bepaald dat die regelingen van rechtswege vervallen (artikel 41, eerste en tweede lid, Wet arhi). Als een bijzondere wettelijke voorziening nodig is, dient dat te worden vermeld in het herindelingsadvies.

## 7.4 Naamgeving van de nieuwe gemeente

Het uitgangspunt is, en de herindelingspraktijk laat ook zien dat dit gebruikelijk is, dat gemeenten in het herindelingsadvies een voorkeur opnemen voor de naam voor de nieuw te vormen gemeente.

Indien de gemeentelijke besluitvorming over de naamgeving niet tijdig is afgerond, hanteert het kabinet het beleid dat in het wetsvoorstel de naam van de naar inwonertal grootste betrokken gemeente wordt opgenomen als naam van de nieuw te vormen gemeente. Gemeenteraden hebben op grond van artikel 158 Gemeentewet de bevoegdheid de gemeentenaam te wijzigen, waarbij geldt dat de ingangsdatum van de naamswijziging ten minste een jaar na de datum van het besluit ligt.

Het verdient de voorkeur om een nieuwe (niet-samengestelde) naam te kiezen voor de nieuwe gemeente danwel de gemeentenaam te handhaven van één van de bij de herindeling betrokken gemeenten. Namen die zijn samengesteld uit twee of meer gemeentenamen (bijvoorbeeld met een koppelstreepje) dienen te worden vermeden. Omdat de

<sup>6</sup> De reguliere raadsverkiezingen worden op grond van artikel 56a Wet arhi overgeslagen als het herindelingswetsvoorstel in de periode van 1 oktober tot en met 31 december van het jaar voorafgaande aan het jaar waarin de reguliere gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden is ingediend bij de Tweede Kamer.

naamgeving van de nieuwe gemeente vaak een gevoelig onderwerp is, geeft het kabinet in overweging om de inwoners te betrekken bij het naamgevingsproces.

#### 7.5 Toepassing van het beleidskader gemeentelijke herindeling 2018

De vaststelling van dit beleidskader vraagt om duidelijkheid met betrekking tot herindelingsprocedures die onder het voorgaande beleidskader zijn gestart. Voor voorstellen die gericht zijn op herindeling per 1 januari 2020 geldt het beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. Voorstellen gericht op herindeling per 1 januari 2021 of later zullen op basis van het voorliggende beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 worden beoordeeld. De betrokken gemeenten en provincies zijn hiervan op de hoogte gesteld.

## Bijlage II – Cases, begeleidingscommissie en expertteam (totstandkoming eerste versie van het handboek in 2014)

### *Vijf cases van gemeentelijke herindelingen*

Voor het ophalen van praktijkervaringen is er met bestuurders, gemeentesecretarissen en projectleiders van de volgende vijf gemeentelijke herindelingen gesproken:

- Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude (Zuid-Holland). De nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn is gevormd per 1 januari 2014.
- Boarnsterhim (Fryslân). Splitsing in combinatie met twee samenvoegingen, met Heerenveen en Leeuwarden, en twee grenswijzigingen, met Súdwest-Fryslân en De Friese Meren, per 1 januari 2014.
- Bernisse en Spijkenisse (Zuid-Holland). Vorming van de nieuwe gemeente Nissewaard per 1 januari 2015.
- Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen (Gelderland). Vorming van de nieuwe gemeente Groesbeek per 1 januari 2015.
- Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel (Noord-Brabant). Herindeling per 1 januari 2017.

### *Begeleidingscommissie*

Dit handboek is tot stand gekomen in nauwe afstemming met een begeleidingscommissie, samengesteld door de opdrachtgever van dit handboek, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De begeleidingscommissie bestond uit de volgende leden:

- Marieke Groenwold - Van der Sar, ministerie van BZK (opdrachtgever)
- Selke Schimmel, ministerie van BZK (opdrachtgever)
- Eric van den Bogaard, provincie Noord-Brabant
- Ingvar Koenders, provincie Fryslân
- Berry Berendsen, gemeente Oss
- Peter Schouten, gemeente Schermer en gemeente Alkmaar.

### *Expertteam*

Door de auteurs is een expertteam samengesteld dat fungeerde als klankbord voor de totstandkoming van dit handboek. Het expertteam bestond uit de volgende ervaringsdeskundigen die bij meerdere herindelingen in de projectleiding of procesbegeleiding betrokken zijn geweest:

- Sharon Blair - Zuiderhoff (auteur)
- Bas Eenhoorn
- Joost van der Kolk (auteur)
- Dirk Louter
- Audrey Rohen.

## Colofon

Deze publicatie is een uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De eerste versie uit 2014 is geschreven door Sharon Blair-Zuiderhoff en Joost van der Kolk (adviseurs bij Twynstra Gudde) en is vormgegeven door Joost Nijhof (art director Twynstra Gudde) en Eva Bohnen (vormgever Twynstra Gudde).

De tweede versie uit 2020 is bijgewerkt door ambtenaren van BZK en vormgegeven door Xerox.