



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Handboek gemeentelijke herindeling

Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Een handboek voor het herindelingsproces	6
1.1 Doel, totstandkoming en afbakening van het handboek	6
1.2 Betekenis van gemeentelijke herindeling	7
1.3 Gemeentelijke herindeling kent drie sporen	8
1.4 De aanloop naar een gemeentelijke herindeling	8
1.5 Leeswijzer	10
DEEL I – VERANDERSPOOR	12
2. Herindelen is samen werken	13
2.1 Een herindeling is een verandering	13
2.1 Een herindeling is mensenwerk	14
DEEL II – WETTELIJK SPOOR	17
3. Spoorboekje wettelijk proces	18
3.1 Wettelijk kader	18
3.2 Voorbereiding door gemeenten	18
3.3 Toezicht en zienswijze door provincie	20
3.4 Besluitvorming ministerraad en parlement	21
3.5 Vaststelling gemeentegrenzen en gemeentenaam	23
3.6 Verkiezingen nieuwe gemeenteraad	23
3.7 Consequenties voor functionarissen	24
3.8 Start nieuwe gemeente	25
DEEL III – FUSIESPOOR	27
4. De start van het fusiespoor	28
4.1 Fuseren is bouwen	28
4.2 Aanpak	30
4.3 Projectorganisatie	31
4.4 Projectkosten	35
4.5 Communicatie	36
4.6 Strategische visie	37
5. Dienstverlening	39
5.1 Dienstverleningsconcept	39
5.2 Communicatie van de nieuwe gemeente	40
6. Organisatie	41
6.1 Besturingsconcept	41
6.2 Hoofdstructuur en detailstructuur	42
6.3 Formatieplan	42

7.	Personeel	43
7.1	Wettelijk kader voor personeel	43
7.2	Sociaal plan	43
7.3	Vacature- en mobiliteitsbeleid	44
7.4	Functieboeken	44
7.5	Benoeming nieuw management	45
7.6	Plaatsingsprocedure	45
7.7	Arbeidsvoorwaarden	46
8.	Financiën	47
8.1	Herindelingscan	47
8.2	Begroting en jaarrekening	48
8.3	Belastingen en tarieven	49
8.4	Planning en control	49
9.	Harmonisatie	50
9.1	Wettelijk kader voor harmonisatie	50
9.2	Harmonisatie in de praktijk	51
9.3	Harmonisatieproces	52
10.	Huisvesting	53
10.1	Huisvesting van de nieuwe gemeente	53
10.2	Facilitaire zaken	54
11.	Informatie en automatisering	55
11.1	ICT	55
11.2	Documentaire informatievoorziening	56
	BIJLAGEN	58
	Bijlage I – Geraadpleegde en aanbevolen documentatie	59
	Bijlage II – Cases, begeleidingscommissie en expertteam	63
	Colofon	64



Voorwoord

In veel gemeenten bestaan vragen over hoe een herindeling tot stand komt. Herindelingen zijn uniek en kennen een eigen dynamiek. Het gaat vaak om situaties die niet vergelijkbaar zijn met herindelingen elders in het land. Daarbij komt dat het voor vrijwel iedereen, inwoners en gemeentefunctionarissen, de eerste en enige keer is dat men dit meemaakt. De fusie is ook een veelomvattende operatie. Nadat de gemeenten besluiten verder samen te gaan in een nieuwe eenheid komen praktische punten en beslissingen aan de orde.

Organisaties moeten in elkaar opgaan of opnieuw worden ingericht; regelingen moeten worden aangepast; plaatsnaamborden moeten worden besteld. Een herindeling is bovendien een veranderingsproces. De inwoners zijn gehecht aan hun eigen cultuur en eigen dienstverlening. Hun begrip en vertrouwen moeten worden gewonnen voor de nieuwe gemeente. De gemeentelijke organisatie en de werknemers daarbinnen moeten omschakelen en vertrouwd raken met een andere organisatie en nieuwe taken op misschien andere plekken.

Kortom, wat moet wanneer en op welke wijze gebeuren om de herindeling te realiseren en welke wettelijke voorschriften komen daarbij kijken? Wat zijn aandachtspunten voor de herinrichting van de organisaties?

Voor u ligt het handboek gemeentelijke herindeling, waarin antwoorden te vinden zijn op deze vragen. Het biedt bouwstenen waar gemeenten mee aan de slag kunnen. Gemeenten zijn grotendeels vrij om het herindelingsproces naar eigen inzicht in te richten en de praktijk leert dat zij daar meestal zelf ook hun weg in kunnen vinden. Toch verdient het aanbeveling om gebruik te maken van kennis die al bestaat. In het handboek zijn suggesties te vinden die uit de praktijk zijn gedestilleerd, maar ook uw collega's die zelf al een dergelijk proces hebben doorgemaakt, kunnen een nuttige bron van inspiratie zijn.

Uit de praktijk blijkt dat gemeenten vaak uit eigen beweging overgaan tot herindeling om hun taken in het belang van hun inwoners optimaal te kunnen uitoefenen. Uitgangspunt van het kabinet is dan ook dat gemeentelijke herindelingen van onderop tot stand komen. Dat neemt niet weg dat ik gemeenten, waar nodig, de juiste ondersteuning wil bieden bij de inrichting van het herindelingsproces. Dit handboek is daar een uitwerking van.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk

1. Een handboek voor het herindelingsproces

Een herindeling is een bijzonder en interessant proces, maar kan voor betrokkenen ook complex en ingewikkeld zijn. 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 gemeentelijke herindeling is en welk proces daaraan vooraf gaat. Ook bevat het 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 herindeling die door gemeenten zelf is geïnitieerd, ook wel 'vrijwillige herindeling' of 'herindeling van onderop' genoemd. Het doel van dit handboek is om gemeenten te ondersteunen bij de praktische uitvoering van een gemeentelijke herindeling: wat er wanneer en op welke manier moet gebeuren om de herindeling te realiseren. Het handboek is daarmee bedoeld als naslagwerk voor raadsleden, burgemeesters en wethouders (collegeleden), managers en medewerkers van gemeenten die aan de vooravond van een herindeling staan of zich midden in een herindelingsproces bevinden. Bepaalde elementen uit dit handboek kunnen echter ook interessant zijn voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties uit herindelende gemeenten en betrokkenen vanuit de provincie of andere geïnteresseerden.

Elke gemeente in Nederland is uniek en daarmee ook elke herindeling. Voor elke gemeentelijke herindeling gelden dezelfde wettelijke kaders en voorschriften, maar daarnaast hebben gemeenten alle ruimte om hun herindelingsproces vorm te geven zoals zij dat zelf willen. De verscheidenheid en variëteit aan herindelingen is daarom niet in één handboek te vatten. Dit handboek is opgesteld om enerzijds inzicht te geven in de wettelijk voorgeschreven stappen en resultaten en anderzijds om handvatten aan te reiken voor de verdere invulling van het herindelingsproces om een nieuwe gemeentelijke organisatie te bouwen.

Totstandkoming van dit handboek

Dit handboek is tot stand gekomen door middel van een documentenstudie en het ophalen van ervaringen uit de praktijk. De documentenstudie omvat het raadplegen van zowel wettelijke bronnen, als publicaties uit de praktijk, zoals handreikingen, beleidsdocumenten en onderzoeken. Bijlage I geeft een overzicht van de geraadpleegde documentatie. Voor praktijkervaringen zijn vijf cases geselecteerd die variëren in fase (voorbereiding, implementatie en afgerond) en samenstelling van de herindelingspartners (groot-klein en aantal). Deze cases staan beschreven in bijlage II en worden aangehaald in kaders in dit handboek.

Op basis van de documentenstudie is een eerste overzicht gemaakt van het herindelingsproces. Dit overzicht is besproken met betrokkenen bij de vijf cases van gemeentelijke herindelingen. Hen is tevens gevraagd naar hun ervaringen en welke elementen wat hen betreft in een handboek thuis horen. Dit heeft geleid tot de ordening en inhoud van dit handboek: de beschreven stappen en resultaten en de aangereikte bouwstenen.

Gedurende het proces heeft nauwe afstemming plaatsgevonden met een begeleidingscommissie en een expertteam. Zie bijlage II voor de samenstelling van deze groepen.

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 gemeenten hun volledige autonomie overdragen aan een nieuwe gemeente, waar bij samenwerking gemeenten autonoom blijven en bepaalde taken gezamenlijk uitvoeren. Daarnaast kent een herindeling, in tegenstelling tot samenwerking, een eigen wet met procedurele voorschriften, hebben de provincie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een belangrijke rol en vindt de uiteindelijke besluitvorming plaats in de Tweede en in de Eerste Kamer. Herindeling betekent dat er een volledig nieuwe gemeente wordt ingesteld, waarvoor verkiezingen worden georganiseerd, een nieuwe gemeenteraad en een nieuw college van burgemeester en wethouders (B en W) worden gevormd, en beleid en regelgeving worden geharmoniseerd.

1.2 Betekenis van gemeentelijke herindeling

Wettelijke kaders

Artikel 123 van de Grondwet bepaalt dat het opheffen en opnieuw instellen van gemeenten bij wet plaatsvindt. Dit betekent dat elke gemeentelijke herindeling in een wet (herindelingswet) moet worden vastgesteld door het parlement (de Tweede en de Eerste Kamer). De Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) schrijft voor hoe achtereenvolgens betrokken gemeente- en provinciebesturen en de minister van BZK de voorbereiding tot een herindelingswet ter hand kunnen nemen en welke procedureregels daarop van toepassing zijn. Verder hanteert het kabinet een [Beleidskader gemeentelijke herindeling](#) (hierna: Beleidskader) met daarin criteria op basis waarvan de minister van BZK een herindelingsadvies beoordeelt, alvorens over te gaan tot het opstellen van een voorstel voor een herindelingswet. Omdat het opheffen en instelling van gemeenten betreft, zijn op een herindelingsproces ook de Gemeentewet en de Kieswet van toepassing.

Definitie van herindeling

De Wet arhi definieert in artikel 1 gemeentelijke herindeling als “wijziging van 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” (Wet arhi, art. 1, lid 1, onder b). In de praktijk wordt gemeentelijke herindeling ook wel aangeduid als ‘bestuurlijke fusie’, ‘gemeentefusie’ of ‘samenvoeging van gemeenten’.

Naast “wijziging van gemeentelijke indeling” spreekt de Wet arhi in artikel 1 ook van “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” (Wet arhi, art. 1, lid 1, onder d). Een grenscorrectie op initiatief van gemeenten geschiedt doorgaans “bij gelijkkluidende besluiten van de raden van de betrokken gemeenten” (Wet arhi, art. 3, lid 2). Een grenscorrectie kan tegelijk plaatsvinden met gemeentelijke herindeling. In dat geval wordt de grenscorrectie opgenomen in de herindelingswet. Voor een grenscorrectie gelden er minder en andere wettelijke voorschriften dan voor een herindeling, als het gaat om bijvoorbeeld verkiezingen en personeel. Dit maakt een grenscorrectie een minder ingrijpend en minder langdurig proces dan een herindeling.

Een gebruikelijke wijze van gemeentelijke herindeling is *samenvoeging*: twee of meer gemeenten worden opgeheven, waarna van hun grondgebied één nieuwe gemeente wordt gevormd. Het kan ook voorkomen dat een gemeente wordt opgeheven en niet in haar geheel overgaat naar één nieuwe gemeente, maar dat het grondgebied wordt verdeeld over meerdere gemeenten. Zo’n opsplitsing van een gemeente is in feite een opheffing, gevolgd door minimaal twee samenvoegingen of een samenvoeging en een grenscorrectie, waar de Wet arhi de wettelijke basis voor geeft. Het te doorlopen proces van een opsplitsing is anders dan dat van samenvoeging omdat de gemeente volledig opgeheven en ontvlochten wordt en niet, zoals bij een samenvoeging, in haar geheel overgaat naar een nieuwe gemeente.

In het verleden is in uitzonderlijke gevallen ook wel sprake geweest van het toevoegen van (een deel van) een gemeente aan een andere gemeente. Dit wordt in de praktijk *toevoeging* genoemd. Kenmerkend voor toevoeging is dat de gemeente waaraan een andere gemeente wordt toegevoegd, niet hoeft te worden opgeheven. Dit betreft echter altijd maatwerk en dient te allen tijde in overleg met het ministerie van BZK plaats te vinden.

Er kan sprake zijn van een provinciegrensoverschrijdende herindeling of grenscorrectie, waardoor provinciegrenzen wijzigen. De betrokkenheid van provincies en de te volgen procedure worden beschreven in de artikelen 3 en 9 van de Wet arhi. Waar in dit handboek wordt gesproken van provincie, kan provincies worden gelezen als het een provinciegrensoverschrijdende herindeling betreft.

Initiatief

Het initiatief voor een herindeling en/of een grenscorrectie kan worden genomen door gemeenten, door de provincie of door de minister van BZK. De Wet arhi schrijft daarvoor verschillende procedures voor. Dit handboek gaat in op ‘herindeling van onderop’: op initiatief van de gemeenten, 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 ordening en de vormgeving van dit handboek.

- I. *Veranderspoor*: de impact van de herindeling op personen – op alle niveaus – en hun betrokkenheid, houding, gedrag, emoties en onderlinge verhoudingen in het herindelingsproces, ook wel de ‘onderstroom’ genoemd. Het risico van een herindeling is dat deze zich primair richt op structuren, plannen en resultaten, waarbij vaak wordt vergeten dat een herindeling als veranderproces uiteindelijk mensenwerk is.
- II. *Wettelijk spoor*: de procedurele stappen die volgen uit de Wet arhi en andere (wettelijke) kaders. Het wettelijke spoor start met het vaststellen van een herindelingsontwerp dat de basis vormt voor de definitieve besluitvorming over de gekozen richting en zicht geeft op het doel en de uiteindelijke meerwaarde van de nieuwe gemeente.
- III. *Fusiespoor*: de samenvoeging van de organisaties en de bouw van een nieuwe gemeente. Daar waar het wettelijke proces vrij formeel en volgens een vast stramien verloopt, is het fusiespoor voor het overgrote deel vrij in te vullen voor wat betreft projectorganisatie, tempo, timing en betrokkenheid van de omgeving (inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven). De ambitie van de herindelende gemeenten voor de nieuwe gemeente is hierbij leidend.

1.4 De aanloop naar een gemeentelijke herindeling

Een herindelingsproces 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. Het voortraject kent wel enkele aspecten die in meer of mindere mate bij elke herindeling naar voren komen. Deze aspecten worden in deze paragraaf nader toegelicht.

Principebesluit

Aan het opstellen van een herindelingsontwerp gaat over het algemeen een zogenaamd ‘principebesluit’ (of ‘intentiebesluit’) van de betrokken gemeenteraden vooraf. Met dit besluit wordt een voorname tot herindeling uitgesproken en wordt aan de colleges van B en W opdracht gegeven om een herindelingsontwerp op te stellen. Een principebesluit is een gelijkkluidend besluit van de betrokken gemeenteraden en kent doorgaans vier elementen:

- of 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 doorlopen en inrichten.

Aan een principebesluit gaat een dynamisch proces vooraf. Hierbij is onderscheid te maken tussen een binnengemeentelijk proces (het samenspel tussen raad en college) en een intergemeentelijk proces, tussen (veelal de colleges van) de herindelingspartners. Deze twee processen raken en beïnvloeden elkaar. Lokale besluiten kunnen randvoorwaardelijk zijn voor het intergemeentelijke proces, maar gezamenlijke afspraken kunnen ook de lokale besluitvorming beïnvloeden.

Principebesluit

Boarnsterhim (Fryslân)

Bij de opsplitsing van de gemeente Boarnsterhim waren het de inwoners die in een uitgebreide zienswijzenprocedure hun gemeentebestuur aanspoorden om over te gaan tot een verdergaande opsplitsing dan oorspronkelijk het voornemen was (een tweedeling van de gemeente). Daaruit volgde een principebesluit van de raad, dat uitmondde in een opsplitsing naar vier gemeenten. Daarbij is zoveel mogelijk rekening gehouden met de wensen van de inwoners.

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

Het principebesluit voor de herindeling is door de raden van Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude genomen met een uitgebreid onderzoek naar mogelijke varianten voor samenwerking of fusie als basis. Hierna volgden de ontwikkeling van een toekomstvisie voor de nieuwe gemeente, een herindelingscan en een financiële risico-analyse bestaande uit drie afzonderlijke deelonderzoeken, alvorens er een herindelingsontwerp werd opgesteld en vastgesteld.

Binnengemeentelijk

Binnengemeentelijk is er het samenspel tussen de raad en het college van B en W, zoals dat bij elk besluit plaatsvindt. De opheffing van hun gemeente is een gevoelig onderwerp voor raadsleden, burgemeesters en wethouders. Het voornemen om te fuseren kan diverse redenen hebben. De financiële situatie is zodanig dat een gemeente niet meer zelfstandig verder kan. Om de bestuurskracht op de middellange of lange termijn te waarborgen, is herindeling nodig. Of er zijn ambities voor een bepaalde regio, waardoor gemeenten de krachten gaan bundelen. Het initiatief binnen een gemeente kan 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 qua samenwerking, ambtelijke fusie of herindeling, maar ook qua geografische oriëntatie ervan. Dit kan ook plaatsvinden op initiatief van het college zelf, dat het voornemen of het resultaat aan de raad voorlegt ter bespreking of besluitvorming. Het is aan de raad en het college om te bepalen in hoeverre en op welke manier de inwoners hierbij worden betrokken.

Intergemeentelijk

Om tot een bepaalde samenstelling van herindelingspartners te komen, doorlopen de betrokken raads- en collegeleden een proces van kennismaken, kennis delen en afspraken maken. Dit kan vorm krijgen door overleggen tussen afgevaardigde collegeleden of door bestuursconferenties met de gezamenlijke colleges en/of raden. Veelal ligt het in deze verkennende fase nog open of er gekozen gaat worden voor een herindeling of voor een vorm van samenwerking. De besluitvorming daarover kan ondersteund worden door onderzoek om de nodige feiten boven tafel te krijgen. Zo kunnen gemeenten onderzoek (laten) doen naar kansen en bedreigingen en naar verschillende scenario's voor samenwerking of fusie.

Dit intergemeentelijke proces in de verkennende fase stopt niet na het nemen van het principebesluit, maar is de start van het veranderproces dat een herindeling is. Hier wordt de ambitie bepaald, worden relaties gelegd en wordt vertrouwen gebouwd, wat de basis vormt voor het verdere herindelingsproces.

Maatschappelijke en bestuurlijke omgeving

Gemeenten staan als lokale overheden niet op zichzelf. Zij vervullen publieke en maatschappelijke taken en hebben te maken met medeoverheden. Binnen de verkenning van een gemeentelijke herindeling dient daarom aandacht te zijn voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties binnen de betreffende gemeenten, maar ook voor omliggende gemeenten, provincies en eventuele samenwerkingsverbanden. Hierbij gaat het zowel om draagvlak als om het leveren van een bijdrage aan de bouw van een nieuwe gemeente (zie hoofdstukken 2 en 3).

1.5 Leeswijzer

Delen en hoofdstukken

Dit handboek kent drie delen, corresponderend met de drie onderscheiden sporen.

Deel I beschrijft het veranderspoot:

- hoofdstuk 2 gaat in op de impact van de herindeling op personen, de onderlinge verhoudingen en de betrokkenheid in het herindelingsproces.

Deel II beschrijft het wettelijke spoot:

- hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de te volgen wettelijke procedures, van herindelingsadvies tot de start van de nieuwe gemeente.

Deel III beschrijft het fusiespoot:

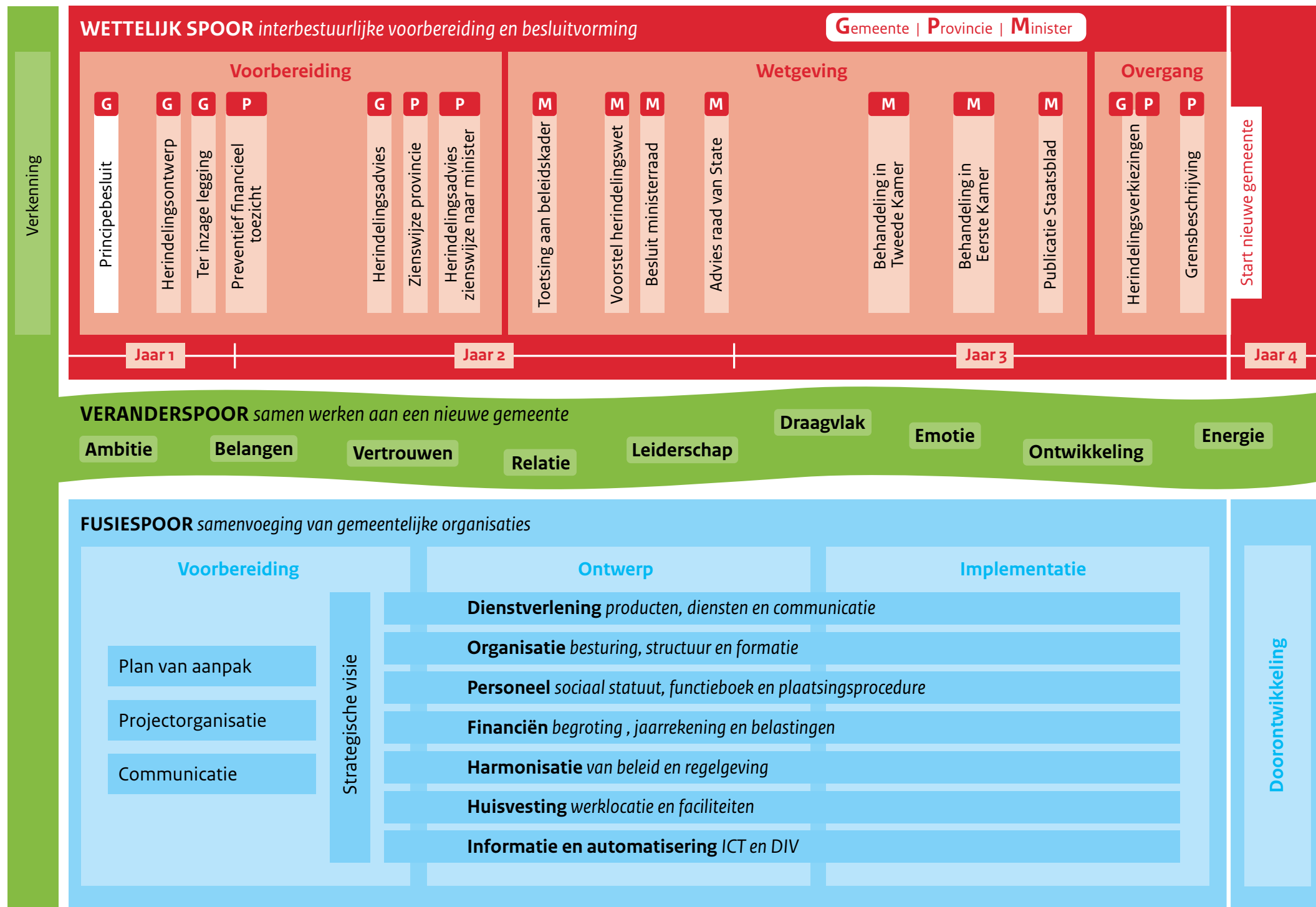
- hoofdstuk 4 schetst de contouren van het totale fusietraject en de noodzakelijke voorbereidingen daarvoor.
- de hoofdstukken 5 tot en met 11 beschrijven bouwstenen voor de nieuwe organisatie en de onderliggende resultaten.

Kleuren, kaders en figuren

De drie sporen in dit handboek hebben elk een eigen kleur die consequent gebruikt wordt in de titelkoppen, kaders en figuren. In de hoofdstukken wordt gebruikgemaakt van kaders om bepaalde onderwerpen uit te lichten en/of te illustreren. De kleuren van de kaders en figuren corresponderen met de in dit handboek onderscheiden sporen:

- groen voor het veranderspoot
- rood voor het wettelijke spoot
- blauw voor het fusiespoot.

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, op 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 zogenaamde veranderspoot: 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). In de volgende delen en hoofdstukken over het wettelijke spoor en het fusiespoor komt dit veranderspoot steeds terug in kaders die bepaalde mijlpalen en bouwstenen illustreren.

Verdiepend onderzoek

Het ministerie van BZK laat momenteel een verdiepend onderzoek uitvoeren naar gemeentelijke herindelingen, waarin onder meer gekeken wordt naar de context en de vormgeving van het herindelingsproces. Daarin komen ook de verschillende betrokkenen aan bod en de manier waarop zij invulling hebben gegeven aan hun rol in dit proces. Dit onderzoek kan aanvullende informatie opleveren ten opzichte van dit handboek, zo ook voor dit hoofdstuk over het veranderspoot. De resultaten van het onderzoek worden in de zomer van 2014 verwacht.

2.1 Een herindeling is een verandering

Een herindeling betekent het opheffen en samenvoegen van meerdere autonome gemeenten en hun complete ambtelijke organisaties. Dit heeft gevolgen voor de mensen die in de gemeenten wonen en voor de mensen die in de organisaties werkzaam zijn.

Een verandering voor inwoners

Een gemeentelijke herindeling betekent voor inwoners dat ‘hun’ gemeente wordt opgeheven en er een nieuwe voor in de plaats komt. Dit heeft, hoewel door iedereen anders ervaren, gevolgen: de gemeentegrenzen wijzigen, er komen nieuwe verkiezingen, beleid en regelgeving worden geharmoniseerd en de plek van het gemeentehuis kan veranderen. Een punt van zorg kan zijn dat het bestuur van een grotere gemeente meer op afstand van de burger kan komen te staan. De beslissingen hierover worden genomen door de betrokken raden en colleges van B en W. Het is van belang om tijdig transparant en duidelijk te zijn richting inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties als het onderwerpen betreft die hen direct aangaan, zoals belastingen, subsidies en loketfuncties. Dit kan door middel van bijvoorbeeld een website, een nieuwsbrief of inloopbijeenkomsten (waarover meer in paragraaf 4.5, Projectcommunicatie).

Een verandering voor de bestuurlijke omgeving

Een herindeling heeft ook gevolgen voor de bestuurlijke omgeving, waaronder buur- en regiogemeenten, provincie, waterschappen en regionale maatschappelijke organisaties. De verhoudingen tussen deze partijen veranderen, maar ook de samenstelling van eventuele intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Hier dienen met name de betreffende raads- en collegeleden in het herindelingsproces oog voor te hebben. Hiervoor kunnen formele overleggen in het leven geroepen worden, maar het benutten van informele contacten en/of overlegmomenten is minstens zo belangrijk.

Een 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. Voor managers en medewerkers betekent het 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 Een herindeling is mensenwerk

Een gemeentelijke herindeling vraagt om stappen en resultaten. Het zetten van die stappen en het behalen van die resultaten is een grote veranderopgave die 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 erop in te spelen, waarbij het helpt het 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 wettelijke 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 in het parlement. Het betreft een samenvoeging van twee of meer gemeenten, met elk een eigen gemeenschap en grondgebied. Deze gemeenten kunnen van elkaar verschillen in inwonertal, financiële uitgangssituatie, karakter (stedelijk of landelijk) en cultuur. En elke gemeente heeft een raad, een college van burgemeester en wethouders, managers en medewerkers. 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 automatisch 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 formeel genomen door het nieuwe college en de nieuwe raad. De herindelende gemeenten kunnen slechts een voornemen tot besluit nemen. Het uiteindelijke besluit over het al dan niet doorgaan van de herindeling is ook niet aan de gemeenten zelf, maar wordt genomen door de Tweede en de Eerste Kamer, op basis van een wetsvoorstel van de regering. 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 zorgvuldig proces, met een passende aanpak en goede onderlinge samenwerking.

Betrokkenheid van inwoners

In veel gevallen willen inwoners niet alleen goed geïnformeerd worden, maar ook betrokken worden bij het herindelingsproces. Niet alleen als het gaat om draagvlak voor het besluit om te herindelen, maar ook door het leveren van een bijdrage aan de bouw van de nieuwe gemeente. Qua thematiek moet het dan wel laagdrempelig, relevant en praktijkgericht zijn om het bij hen te laten aansluiten. Zo kunnen zij, maar ook bedrijven en maatschappelijke organisaties, worden betrokken bij de visievorming 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 mogelijke en veelgebruikte methoden. Ook kan gedacht worden aan vormen van burgerparticipatie. zijn vrij in de manier waarop zij hier vorm aan geven (zie paragraaf 3.2, Voorbereiding door gemeenten).

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. Stuurgroep- en projectgroepleden, met elk eigen karaktereigenschappen en manieren van werken, hoeven niet de beste vrienden te zijn, maar moeten op zijn minst ‘met elkaar door een deur kunnen’. Een vertrouwensbasis is er niet zomaar bij de start van een herindeling, maar groeit gedurende het proces. ‘Vertrouwen komt te voet en gaat te paard’ is een geveugelde uitspraak die ook hiervoor geldt. Vertrouwen 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 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.

Ambitie als wenkend perspectief

Als het besluit om te herindelen eenmaal is genomen, hebben alle betrokkenen de opgave om samen te bouwen aan een nieuwe gemeente. Dan helpt het als er een gezamenlijke ambitie is die als wenkend perspectief kan dienen voor betrokkenen en een kapstok kan vormen voor alle bouwstenen en resultaten. Een herindeling en de bouwstenen die daaraan bijdragen zijn geen doel op zich, maar dienen als middel om hogere doelen (zoals bestuurskracht, toekomstbestendigheid, financiële gezondheid) te bereiken. Belangrijk bij de veranderopgave van een herindeling is dan ook om altijd de ambitie en de onderliggende doelen voor ogen te houden, en de bouwstenen en de resultaten daaraan te laten bijdragen.

Meerdere betrokkenen, verschillende belangen

Hoewel er samen gewerkt wordt aan een nieuwe gemeente, kunnen de verschillende actoren verschillende belangen hebben: maatschappelijke belangen, organisatiebelangen en persoonlijke belangen kunnen botsen, wat kan leiden tot spanningen en soms zelfs tot conflicten. De besluiten over de inrichting van de nieuwe gemeente kunnen tussen de herindelingspartners onderling tot discussie leiden. De tijd en energie die bestuurders en managers in de herindeling steken, kunnen op gespannen voet staan met de ‘zorgplicht’ voor hun eigen (op te heffen) gemeentelijke organisatie. Ook kunnen onverwachte verrassingen, zoals een tussentijdse bezuinigingsoperatie of de start van een megaproject bij een van de gemeenten, afbreuk doen aan de onderlinge verhoudingen en de samenwerking.

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 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 linksom 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 daar worden de belangrijke beslissingen genomen. 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.

Overleg en interactie: formeel en informeel

Een gemeentelijke herindeling kent een formele overlegstructuur, met een stuurgroep en een projectgroep (zie paragraaf 4.3) en bijbehorende vergaderingen met agenda's, notities en verslagen. Maar binnen een veranderproces als een herindeling 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 iedere burgemeester belt als er voor een stuurgroepvergadering een gevoelig onderwerp op de agenda staat. Ook de informele interactie kan georganiseerd worden door bijvoorbeeld 'benen-op-tafel'-sessies met stuurgroep en projectgroep, waar ongedwongen, zonder besluiten te moeten nemen, over bepaalde elementen of momenten in het herindelingsproces van gedachten gewisseld kan worden.

Het proces zet de toon voor het resultaat

Een herindeling vindt niet voor niets plaats. Wat de aanleiding ook is, er wordt altijd gewerkt aan een nieuwe gemeente waarvoor bepaalde ambities en doelen worden gesteld. Het herindelingsproces is de weg om daar te komen en zet dus de toon voor het eindresultaat: de nieuwe gemeente op de herindelingsdatum. Het is de kunst om het proces dusdanig in te richten dat de doelen worden gerealiseerd. Als het de ambitie is om een innovatieve en flexibele gemeente te vormen, dan draagt een dichtgetimmerd proces zonder bewegingsruimte daar niet bepaald aan bij. Als de nieuwe gemeente een efficiëntieslag moet maken, dan moet 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 de 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.

Aanpak en ambitie

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

De gemeenten Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel hebben de ambitie om samen een bestuurskrachtige en toekomstbestendige nieuwe gemeente te vormen die de maatschappelijke en bestuurlijke uitdagingen aan kan, met een gezamenlijke identiteit die voortbouwt op bestaande sociale, economische, culturele en geografische banden en oriëntaties. Zij nemen de tijd om hun ambities te formuleren en de koers te bepalen. De drie gemeenten willen, in de aanloop naar het herindelingsontwerp, in interactie met de samenleving de visie op de gezamenlijke toekomst en de nieuwe gemeente bepalen. Deze visie wordt een voornaam onderdeel van het herindelingsontwerp en is daarmee het vertrekpunt voor de bouw van een krachtige gemeente, met een sterke externe oriëntatie en een innovatieve en flexibele manier van werken.

DEEL II

WETTELIJK SPOOR

Dit deel van het handboek beschrijft de procedure en de stappen die voortvloeien uit de Wet arhi en andere (wettelijke) kaders. Er wordt ingegaan op de voorbereiding die gemeenten moeten treffen, het wetgevingstraject en de overgang naar een nieuwe gemeente.

3. Spoorboekje wettelijk proces

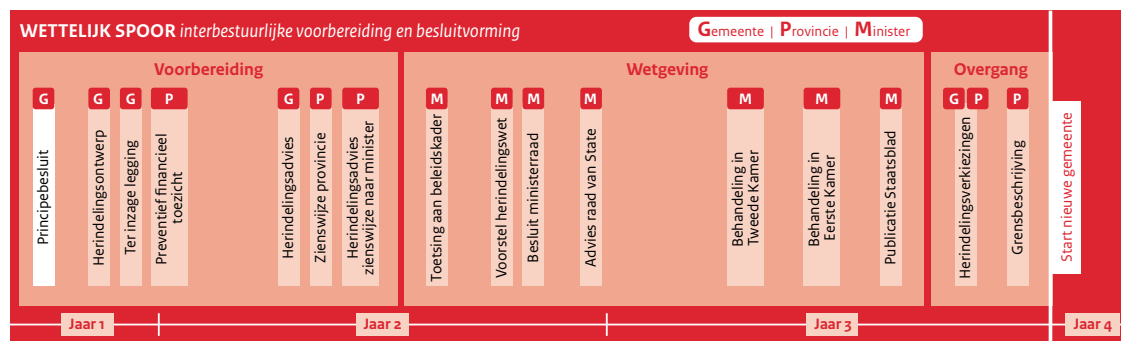
In dit hoofdstuk worden de wettelijke procedures en daarmee het tijdpad voor een herindeling uiteengezet. Dit is niet alleen gebaseerd op de Wet arhi maar ook op elementen uit de Gemeentewet, de Kieswet en het *Beleidskader gemeentelijke herindeling*. Het betreft een chronologische uiteenzetting van de belangrijkste stappen en behandelt zodoende de Wet arhi niet uitputtend. Globaal is er onderscheid te maken tussen de voorbereiding door de gemeenten (paragraaf 3.2) en 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 algemene regels herindeling (Wet arhi) is een belangrijk wettelijk kader voor de totstandkoming van een gemeentelijke herindeling. Naast procedurele stappen regelt de Wet arhi zaken als rechtsopvolging, overgang van personeel, middelen en regelgeving, en de eerste vergadering van het college van burgemeester en wethouders en de raad. Voor het verdere wetgevingstraject gelden de voorschriften uit de Grondwet en de reglementen van orde van de Tweede en Eerste Kamer.

Een gemeentelijke herindeling kent als deadline de herindelingsdatum die door de Wet arhi is bepaald 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, is een tijdpad te ontwaren. Dit tijdpad bedraagt ruim twee jaar. Voor het wetgevingstraject rekent het ministerie van BZK anderhalf jaar. De voorbereiding van een herindelingsadvies door gemeenten en provincie duurt een halfjaar tot een jaar. Het tijdpad voor een gemeentelijke herindeling ziet er als volgt uit (figuur 3.1) en wordt in de volgende paragrafen per stap nader uitgewerkt.

Figuur 3.1 Kritieke pad wettelijk proces



3.2 Voorbereiding door gemeenten

Artikel 4, lid 2, artikel 5 en artikel 6 van de Wet arhi vermelden de procedurele stappen in de voorbereiding van een herindeling door gemeenten. Het startpunt van de procedure uit de Wet arhi is het vaststellen van het herindelingsontwerp door de raden.

Raden of colleges mogen geen voorbereidingen voor een herindeling treffen, als gedeputeerde staten van de betreffende provincie of de minister al een initiatief hebben genomen voor een herindeling van hun gemeente (Wet arhi, art. 5, lid 4).

Herindelingsontwerp

Na een principebesluit (zie paragraaf 1.4) zijn de colleges van B en W van de betrokken gemeenten aan zet om met elkaar een herindelingsontwerp op te stellen, waarin de noodzaak van de herindeling en de samenstelling van partners worden onderbouwd. Dit herindelingsontwerp dient als voorloper van het herindelingsadvies dat uiteindelijk, voorzien van een provinciale zienswijze, door de minister van BZK wordt getoetst aan het op dat moment geldende Beleidskader, alvorens dit wordt omgezet in een voorstel voor een herindelingswet (zie hierna). De toetsingscriteria uit het Beleidskader dienen daarom terug te komen in het herindelingsontwerp en -advies.

Uit het Beleidskader blijkt het grote belang dat het kabinet hecht aan draagvlak, onderscheiden in lokaal bestuurlijk, regionaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Unanimiteit is daarin geen vereiste. Lokaal bestuurlijk draagvlak blijkt uit de besluiten van de betrokken gemeenteraden. Regionaal bestuurlijk draagvlak blijkt uit de zienswijzen van omliggende gemeenten en de provincie. Het is de verantwoordelijkheid van gemeentebesturen om te investeren in maatschappelijk draagvlak voor de herindeling. In het herindelingsadvies dient hier conform 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.

Het herindelingsontwerp wordt door de betrokken colleges van B en W ter eensluidende besluitvorming voorgelegd aan hun gemeenteraden die het vast moeten stellen. Als alle betrokken gemeenteraden het herindelingsontwerp vaststellen, verklaren zij formeel dat zij voornemens zijn om samen een nieuwe gemeente te vormen.

Draagvlak

Boarnsterhim (Fryslân)

In het geval van de opsplitsing van de gemeente Boarnsterhim heeft het college in een vroeg stadium geïnvesteerd in maatschappelijk draagvlak door naar clusters van alle dorpskernen toe te gaan en de vraag voor te leggen of de gemeente nog zelfstandig door kon gaan. De uitkomst was duidelijk: opheffen was het beste. Vervolgens is met de dorpskernen bepaald tot welke gemeente ze wilden gaan behoren. Hierdoor ontstond vroegtijdig draagvlak voor de herindeling en was de weerstand gedurende het proces minimaal.

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.
- Argumentatie waarom voor deze herindeling wordt gekozen.
- Strategische visie voor de nieuw te vormen gemeente, gerelateerd aan de situatieschets en de argumentatie 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 (Wet arhi, art. 2, lid 1), logboek waarin draagvlakbevorderende activiteiten zijn opgenomen (vereiste uit het Beleidskader), ingediende zienswijzen inclusief reacties (ingeval van herindelingsadvies).
- Eventuele andere bijlagen: verkennend onderzoek, financieel onderzoek, herindelingscan.

Ter inzage legging herindelingsontwerp en zienswijzen

Na besluitvorming in de raden wordt het herindelingsontwerp ter inzage gelegd en naar gedeputeerde staten van de betrokken provincie (Wet arhi, art. 5, lid 1) en de betrokken waterschapsbesturen (Wet arhi, art. 20) gestuurd. Het ter inzage leggen van een herindelingsontwerp betekent dat het document fysiek ingezien kan worden op de gemeentehuizen en dat het door de betreffende gemeenten ook online beschikbaar kan worden gesteld. Eenieder kan gedurende acht weken desgewenst een zienswijze op het herindelingsontwerp indienen. Een zienswijze dient te worden gericht aan het college van B en W van de betreffende gemeente. Indien een regionale partij, die niet gehouden is aan gemeentegrenzen, een zienswijze wil indienen, kan deze zich richten tot een aan te wijzen college van B en W. Hoewel het geen wettelijke vereiste is, wordt het herindelingsontwerp ook aan omliggende gemeenten gestuurd, met het verzoek desgewenst een zienswijze in te dienen.

Herindelingsadvies

Na het ter inzage leggen van het herindelingsontwerp geven de colleges van B en W een reactie op de zienswijzen. Indien een zienswijze niet wordt overgenomen, dient dit te worden onderbouwd. 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).

De zienswijzen, inclusief de reactie van de colleges, worden in het herindelingsadvies verwerkt of als bijlage bijgevoegd. Het herindelingsadvies wordt daarna eensluidend door de raden vastgesteld. De gezamenlijke colleges sturen het herindelingsadvies aan gedeputeerde staten van de betreffende provincie. De precieze datum van aanleveren wordt in het bestuurlijk overleg bepaald, doorgaans voor 1 april, één en driekwart jaar voor de beoogde herindelingsdatum.

3.3 Toezicht en zienswijze door provincie

Bestuurlijk overleg

De Wet arhi schrijft voor dat gedeputeerde staten van de betrokken provincie bevorderen dat er onderling overleg tussen gemeenten plaatsvindt om tijdig voorbereidingen 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 waarvan de raad een herindelingsontwerp heeft vastgesteld en dus wordt opgeheven, komt onder preventief financieel toezicht van de provincie te staan (Wet arhi, art. 21). Dit houdt in dat bepaalde aan te wijzen besluiten van die gemeente “goedkeuring behoeven” van gedeputeerde staten (Wet arhi, art. 21, lid 1). Welke besluiten het precies betreft, is gewoonlijk uitkomst van overleg tussen provincie en gemeenten en wordt definitief kenbaar gemaakt in een brief van de provincie aan de gemeenten. Het kan daarbij gaan om besluiten die leiden tot nieuwe uitgaven, verhoging van bestaande uitgaven, verlaging van bestaande inkomsten of vermindering van vermogen (Wet arhi, art. 21, lid 2). De provincie kan bepaalde besluiten niet goedkeuren als deze in strijd zijn met het financiële belang van de nieuwe gemeente of gemeenten (Wet arhi, art. 21, lid 3).

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 een nieuwe gemeente 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 hoe te reageren op de zienswijzen. Dit kan vervolgens toegevoegd worden aan of verwerkt worden in het herindelingsadvies.

Herindelingsadvies en provinciale zienswijze

Na ontvangst van een herindelingsadvies stellen gedeputeerde staten, eventueel op basis van een eigen provinciaal beleids- of afwegingskader, een zienswijze op (Wet arhi, art. 5, lid 3). Het herindelingsadvies wordt met de provinciale zienswijze aan de minister van BZK toegezonden. Om voldoende tijd te hebben voor het wetgevingstraject, verzoekt de minister van BZK de provincie om het herindelingsadvies anderhalf jaar voorafgaand aan de beoogde fusiedatum, dus vóór 1 juli, toe te sturen.

3.4 Besluitvorming ministerraad en parlement

De definitieve besluitvorming over een herindeling is de verantwoordelijkheid van de wetgever en vindt dan ook plaats in de Tweede en in de Eerste Kamer. Op het ministerie van BZK wordt het herindelingsadvies met de zienswijze van de provincie getoetst aan het vigerende Beleidskader. Indien het voorstel positief wordt beoordeeld, wordt een voorstel voor een herindelingswet opgesteld dat het wetgevingstraject van de ministerraad, de Raad van State en het parlement volgt. Als het parlement het wetsvoorstel aanneemt, wordt het bekrachtigd door de Koning en wordt de wet gepubliceerd in het Staatsblad.

Toetsing aan Beleidskader door het ministerie van BZK

Het kabinet hanteert het *Beleidskader gemeentelijke herindeling* aan de hand waarvan een herindelingsadvies wordt beoordeeld en getoetst. Dit Beleidskader is echter geen 'checklist' die tot een eenduidige uitkomst zal leiden.

Het huidige Beleidskader uit 2013 kent de volgende criteria waaraan een voorstel tot gemeentelijke herindeling wordt getoetst door de minister van BZK:

- Draagvlak: hoe is aandacht besteed aan en geïnvesteerd in lokaal bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal draagvlak?
- Interne samenhang en dorps- en kernenbeleid: kent de nieuwe gemeente een interne samenhang en wat is de plek van buurten, dorpen en/of kernen?
- Bestuurskracht: is de nieuwe gemeente in staat om haar maatschappelijke opgaven op te pakken?
- Evenwichtige regionale verhoudingen: welke positie heeft de nieuwe gemeente in de regio en welke gevolgen heeft dat voor omliggende gemeenten?
- Duurzaamheid: is de nieuwe gemeente in staat om op langere termijn zelfstandig haar taken en opgaven uit te voeren? Wat zijn de gevolgen voor de gemeenten in de regio, is er voor hen sprake van 'restproblematiek'?

Wetsvoorstel en besluit ministerraad

Indien het herindelingsadvies door de minister van BZK positief wordt beoordeeld, dan wordt door ambtenaren van het ministerie een wetsvoorstel opgesteld, dat vergezeld wordt door een 'memorie van toelichting'. In de memorie van toelichting worden de context en de onderbouwing van het wetsvoorstel verwoord. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de criteria in het vigerende Beleidskader en de informatie uit het ingediende herindelingsadvies. Indien nodig vindt hiervoor nader overleg plaats met de betreffende provincie en gemeenten.

De minister van BZK zorgt er voor dat het wetsvoorstel ter besluitvorming in de ministerraad wordt geagendeerd. Een persbericht wordt opgesteld en verspreid indien de ministerraad heeft ingestemd met het wetsvoorstel.

Advies Raad van State

Nadat de ministerraad heeft ingestemd met het wetsvoorstel, wordt het door de Koning ter advies voor gelegd aan de Raad van State. De Raad van State toetst wetsvoorstellen op drie aspecten: kwaliteit van beleid (beleidsmatige aspecten van het voorstel), juridische kwaliteit en wetstechnische kwaliteit. Aan de hand van het advies van de Raad van State wordt het wetsvoorstel al dan niet aangepast. Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt als dit zonder meer instemmend is. Na het advies van de Raad van State wordt het wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer. Het is aan de Kamer om het wetgevingstraject verder in te richten.

Behandeling en besluitvorming in de Tweede en Eerste Kamer

Na indiening in 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 worden door de Kamerleden meestal de maanden januari en februari gebruikt om informatie te verzamelen. Belanghebbenden kunnen in deze periode een reactie op het wetsvoorstel geven: schriftelijk of, indien daartoe is besloten, mondeling tijdens een hoorzitting. 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.

Hoorzittingen Kamercommissie Binnenlandse Zaken

Het kan voorkomen dat de Kamercommissie besluit om de herindelende gemeenten te bezoeken en daar een hoorzitting met belanghebbenden 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. Ook geven de herindelingspartners, volgens goed gebruik, een toelichting op hun zienswijze op de herindeling, individueel of gezamenlijk. Tijdens deze hoorzitting kunnen ook andere belanghebbenden het woord voeren.

Zoals in elk wetgevingstraject volgt na besluitvorming in de Tweede Kamer 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 vrij ongebruikelijk is. De praktijk leert verder dat een 'soepele' procedure in de Tweede Kamer bepalend kan zijn voor het vervolg in de Eerste Kamer.

Publicatie in Staatsblad

Het wetsvoorstel wordt vastgesteld op het moment van bekrachtiging door de Koning, kort na het besluit van de Eerste Kamer. Daarna wordt het wetsvoorstel officieel bekendgemaakt in het Staatsblad. Dan is de wet en daarmee de herindeling in wezen 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, maar in elk geval vóór de herindelingsdatum, stellen gedeputeerde staten van de betreffende provincie de nieuwe gemeentegrenzen vast (Wet arhi, art. 2, lid 2). Dit gebeurt op basis van het aangeleverde kaartmateriaal in het herindelingsadvies en eventuele kadastrale gegevens of coördinaten. De timing van het vaststellen van de nieuwe grenzen dient aan te sluiten bij de noodzakelijke voorbereidingen en bijbehorende termijnen voor de herindelingsverkiezingen.

Gemeentenaam

De wijze waarop de naam van de nieuw te vormen gemeente tot stand komt, verschilt per herindeling. De naam die uiteindelijk in de herindelingswet staat, is de naam die vanaf de herindelingsdatum geldt voor de nieuwe gemeente. Als het herindelingsadvies een definitieve naam voor de nieuwe gemeente bevat waar unaniem draagvlak voor is bij de 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 volgens het huidige Beleidskader de naam van de grootste betrokken gemeente (naar inwonertal) in het wetsvoorstel op als naam van 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 zijn tussentijdse raadsverkiezingen nodig, de zogenaamde 'herindelingsverkiezingen'. Er is sprake van herindelingsverkiezingen als (Wet arhi, art. 52, lid 2):

- er een nieuwe gemeente wordt ingesteld
- ingeval van een grenscorrectie het aantal inwoners van een van de gemeenten met meer dan 10% toe- of afneemt
- na een grenscorrectie het aantal raadszetels in een andere categorie valt (bepaald in de Gemeentewet, art. 8).

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

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 raads-lid 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.

Om herindelingsverkiezingen mogelijk te maken zijn diverse voorbereidende besluiten en werkzaamheden door 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 (zoals bepaald in de Gemeentewet, de Kieswet en het Kiesbesluit), met enkele aanvullende bepalingen uit de Wet arhi (art. 52 t/m 56).

Tabel 3.1 Timing herindelings- en reguliere verkiezingen

Datum herindeling	Herindelingsverkiezingen	Eerstvolgende reguliere verkiezingen	Raadperiode
1 januari 2015	19 november 2014	Maart 2018	3 jaar en 3 maanden
1 januari 2016	18 november 2015	Maart 2018	2 jaar en 3 maanden
1 januari 2017	23 november 2016	Maart 2022	5 jaar en 3 maanden
1 januari 2018	22 november 2017	Maart 2022	4 jaar en 3 maanden

Wijziging Wet arhi: datum herindelingsverkiezingen

Op dit moment ligt een voorstel voor wijziging van de Wet arhi ter behandeling in de Tweede Kamer, waarin een structurele regeling is opgenomen voor de effecten van een gemeentelijke herindeling op de reguliere gemeenteraadsverkiezingen (*Kamerstukken II 2013/14, 33 889, nr. 3*). Deze regeling bevat één wijziging ten opzichte van de geldende praktijk en heeft betrekking op een herindeling die halverwege een raadsperiode plaatsvindt. Voorgesteld wordt om ook in dat geval de eerstvolgende raadsverkiezing achterwege te laten. Het gevolg hiervan is dat in dat geval de zittingsduur van de nieuwe raad 6 jaar en 3 maanden zal zijn. Of en wanneer deze wijziging van kracht wordt, is pas aan te geven na afronding van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer.

3.7 Consequenties voor functionarissen

Na de inwerkingtreding van de herindelingswet is er sprake van een overgangsfase voor de op te heffen gemeenten. De herindeling is definitief maar moet nog haar effect hebben op de startdatum van de nieuwe gemeente. Dit heeft gevolgen voor de politiek-bestuurlijke functionarissen en de medewerkers van de ambtelijke organisaties.

Burgemeesters, raadsleden en wethouders

Met het opheffen van gemeenten komen ook de politieke en de bestuurlijke functies te vervallen. De burgemeesters van herindelende gemeenten worden eervol uit hun ambt ontslagen (Rechtspositiebesluit burgemeesters, art. 44, lid 1, onder c). De raadsleden en wethouders van de op te heffen gemeenten treden op de herindelingsdatum af (Wet arhi, art. 53, lid 1). In paragraaf 3.8 wordt nader in gegaan op de installatie van nieuwe raadsleden en nieuwe wethouders en de benoeming van de nieuwe burgemeester.

Secretarissen en griffiers

Voor de griffiers en de secretarissen van de herindelende gemeenten gelden vanuit de Wet arhi gelijke voorschriften (Wet arhi, art. 57). Zij worden met ingang van de datum van herindeling eervol uit hun ambt ontslagen. Zij kunnen gedeputeerde staten van de betreffende provincie verzoeken over te gaan in een andere functie in de nieuwe gemeente. In dat geval gelden voor hen dezelfde voorschriften als voor ambtenaren. Zo'n verzoek dient ingediend te worden voordat de plaatsingsprocedure voor de nieuwe gemeentelijke organisatie is begonnen (zie hoofdstuk 7). Het is mogelijk dat zij meedingen naar de functie van griffier en/of secretaris van de nieuwe gemeente (zie paragraaf 3.8).

Ambtenaren

De Wet arhi schrijft voor dat alle ambtenaren van de herindelende gemeenten voorlopig in dienst komen van de nieuwe gemeente (art. 59). ‘Voorlopig’ betekent dat het college van de nieuwe gemeente binnen zes maanden moet besluiten of en in welke functie een ambtenaar in dienst blijft of dat hij eervol wordt ontslagen. Voor de overgang naar een nieuwe gemeente wordt altijd een sociaal plan (of sociaal statuut) opgesteld met afspraken over de rechten van de medewerkers en de te doorlopen procedures. Hierover meer in hoofdstuk 7.

3.8 Start nieuwe gemeente

Bij een gemeentelijke herindeling start de nieuwe gemeente op 1 januari volgend op de datum dat de betreffende herindelingswet in werking is getreden. Voor de start van een nieuwe gemeente gelden wettelijke voorschriften, onder meer over het benoemen van de burgemeester, de griffier en de secretaris, en over de eerste raads- en collegevergadering.

Benoeming burgemeester en waarnemend burgemeester

Op de herindelingsdatum is er nog geen ‘vaste’ burgemeester voor de nieuwe gemeente. Na de verkiezingen starten de nieuwe raadsleden met het opstellen van een profiel en met de werving en selectie van een nieuwe burgemeester. Dit totale proces neemt ongeveer zes maanden in beslag en is gelijk aan een reguliere selectie- en benoemingsprocedure van een burgemeester.

Om op de herindelingsdatum toch een burgemeester te hebben, benoemt de commissaris van de Koning, in nauw overleg met de nieuwe raad, een waarnemend burgemeester voor de periode tot aan de benoeming van een ‘definitieve’ burgemeester (Gemeentewet, art. 78).

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’.

Benoeming griffier en secretaris

De Gemeentewet bepaalt in artikel 100 dat elke gemeente een griffier en een secretaris heeft. Bij een herindeling worden deze functionarissen benoemd door respectievelijk de nieuwe raad en het nieuwe college. Om op de herindelingsdatum een griffier en een secretaris in functie te hebben, benoemen gedeputeerde staten, uiterlijk een maand voorafgaand aan de herindeling, een tijdelijke griffier en een tijdelijke secretaris, op voorstel van de gezamenlijke colleges. De tijdelijkheid betreft de periode van de herindelingsdatum tot het moment dat de raad respectievelijk het college een nieuwe griffier en een nieuwe secretaris benoemd heeft.

De voorbereidingen voor de benoeming van de griffier en de secretaris vinden ruim voor de herindelingsdatum plaats. Na een traject van werving en selectie worden een zogenaamde beoogd griffier en een beoogd gemeentesecretaris aangewezen. In de regel worden deze voorgedragen aan gedeputeerde staten voor het invullen van de functie van tijdelijke griffier en tijdelijke secretaris (zie hierboven). Het is aan de nieuwe raad en het nieuwe college om de beoogd griffier respectievelijk de beoogd secretaris definitief te benoemen.

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 oudgedeputeerde 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 fusiepartner Millingen aan de Rijn werd gevraagd om ook daar waarnemend burgemeester te worden.

Boarnsterhim (Fryslân)

Na de val van het college van B en W werd in 2009 een waarnemend burgemeester aangesteld om in Boarnsterhim bestuurlijke orde te scheppen en de toekomst van de gemeente te bepalen. 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.

Eerste raads- en collegevergadering

De eerste raadsvergadering vindt plaats op de eerste werkdag na de herindelingsdatum (Wet arhi, art. 56, lid 3). Tijdens deze vergadering worden de nieuwe raadsleden beëdigd, de nieuwe wethouders benoemd (indien die bekend zijn, na afronding van de coalitievorming) en de waarnemend burgemeester verwelkomd. Ook kan deze eerste vergadering benut worden om een aantal 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.

Agendapunten eerste raadsvergadering(en)

- Verwelkoming en installatie nieuwe (waarnemend) burgemeester
- Beëdiging en installatie nieuwe raadsleden
- Coalitieakkoord
- Benoeming en beëdiging wethouders
- 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 de bekrachtiging van besluiten die door de colleges van de voormalige gemeenten zijn genomen over de bouwstenen van de nieuwe organisatie. Daarnaast moeten portefeuilles onderling verdeeld worden en de gemeentesecretaris worden benoemd.

Agendapunten eerste collegevergadering

- Portefeuilleverdeling en onderlinge vervanging
- Definitieve besluitvorming over voorlopige besluiten voor de herindelingsdatum
- Mandatering, aanstellings- en aanwijzingsbesluiten
- Benoeming gemeentesecretaris en loco-secretaris
- Benoeming diverse commissies
- Instructie voor de griffier
- Benoeming commissieleden en voorzitters commissievergaderingen
- Reglement van orde van de gemeenteraad
- 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, maar is ook een samenvoeging of fusie van de gemeentelijke organisaties. Op grond van artikel 79 uit 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 alle 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 programatisch? 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, als gevolg van een herindeling. Het beschrijft de bouwstenen en de belangrijkste voorbereidende werkzaamheden voor het fusietraject. In de hoofdstukken 5 tot en met 11 worden de bouwstenen afzonderlijk behandeld en nader uitgewerkt in resultaten en processtappen.

4.1 Fuseren is bouwen

Een gemeentelijke herindeling is een veranderproces waarbij organisaties worden samengevoegd en er wordt gebouwd aan een nieuwe organisatie. De vorming van een nieuwe gemeente biedt kansen om een krachtige organisatie te bouwen, waarbij geleerd kan worden uit het verleden en waar ruimte is voor vernieuwing, innovatie en ambitie. Dit vraagt om opeenvolgende en 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 dan wel de bouw van een nieuwe gemeente heeft gevolgen voor alle aspecten van de gemeentelijke organisaties: het personeel waardoor, de middelen waarmee, de gebouwen waarin en de dossiers waaraan gewerkt wordt. Er zijn diverse bouwstenen nodig om een nieuwe gemeentelijke organisatie te vormen. Deze bouwstenen kunnen op diverse manieren geordend en betiteld worden, waar in elke herindeling op een andere manier invulling aan kan worden gegeven. Zo kan er voor worden gekozen om geen hele nieuwe organisatie te bouwen, maar om een van de betrokken gemeentelijke organisaties te ‘verbouwen’ en de andere toe te voegen of in te passen. Dit kan spelen bij bijvoorbeeld een opsplitsing of een samenvoeging van een grote met een of meerdere kleine gemeenten. In die gevallen zijn niet alle in dit handboek beschreven bouwstenen opportuun.

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 kan worden belegd bij werkgroepen (of deelprojecten). Ook voor deze werkgroepen geldt dat deze naar eigen inzicht en wens kunnen worden geordend en betiteld. Voor elke bouwsteen kan een werkgroep gevormd worden, maar er kan ook worden gewerkt met een andere ordening, met bijvoorbeeld subwerkgroepen voor bepaalde resultaten.

Voor er aan de bouwstenen gewerkt kan worden zijn enkele 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 in dit handboek

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

Werkgroep 'Nieuwe grenzen' bij opsplitsing

In het geval van een grenscorrectie of opsplitsing wijzigen de buitengrenzen van de gemeente. In die gevallen kan een werkgroep of deelproject 'Nieuwe grenzen' worden toegevoegd. Binnen deze werkgroep worden voorstellen ontwikkeld voor de precieze grensafbakening en worden vragen (vanuit bestuur, politiek en omgeving) beantwoord. Hierbij is samenwerking met de provincie en met het Kadaster noodzakelijk.

Timing en fasering

Een herindelingstraject kent een deadline: de beoogde startdatum van de nieuwe gemeente, zoals beschreven in het herindelingsadvies en in de uiteindelijke herindelingswet. Het fusiespoor kent ook mijlpalen, afhankelijkheden en termijnen die losjes zijn gekoppeld aan het wettelijke spoor. Doorgaans worden de twee jaar die het wettelijke spoor in beslag neemt ook benut om het fusiespoor te doorlopen. Dit heeft als voordeel dat er tijdsdruk op staat, waardoor beslissingen genomen moeten worden en de voortgang gewaarborgd wordt. Gemeenten hebben echter de mogelijkheid om hierin andere keuzes te maken.

Herindelende gemeenten kunnen er voor kiezen om eerder te beginnen met de voorbereidingen van de fusie zodat er een langere periode is om de nieuwe organisatie te bouwen. Zij 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 in een zogenaamde 'ambtelijke fusie', waardoor het fusiespoor 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 lang gespannen staat, waardoor het fusieproces kan gaan slepen.

Hoeveel tijd er ook voor het fusiespoor wordt uitgetrokken, er zijn drie fases in 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.

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. Hierbij gaat het over welke bouwstenen en resultaten voor het fusietraject nodig zijn, over de benodigde tijd en middelen en over de manier waarop er gewerkt wordt. 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 de voorkant van het herindelingsproces, gevat in een plan van aanpak (of projectplan) voor de herindeling.

Werkwijze

De manier waarop het herindelingsproces wordt ingericht en de manier waarop daarbinnen gewerkt gaat worden, zijn eveneens fundamentele keuzes. Hierbij 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 'ingevlogen' voor de verschillende producten en resultaten. Het werken met eigen mensen heeft als voordeel dat er grote betrokkenheid is van en kennis bij de mensen die straks de nieuwe organisatie vormen en daar zelf een bijdrage aan kunnen leveren. Dit kost echter wel tijd en capaciteit van medewerkers en managers. Het voordeel van de inhuur van 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. 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 richtinggevend en kaderstellende uitspraken vanuit de colleges of het management waar de werkgroepen vervolgens mee aan de slag gaan.

Samenvoeging tussen een grote en een kleine gemeente

Bernisse-Spijkenisse (Zuid-Holland)
Bij de herindeling tussen de gemeenten Bernisse en Spijkenisse tot de nieuwe gemeente Nissewaard was sprake van een zekere pragmatische aanpak als het gaat om 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.

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 een kredietaanvraag voor de kosten van de herindeling.

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 dienen nader uitgewerkt te worden 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). Het gebruiken en actueel houden van een planning biedt overzicht over het gehele proces en inzicht in de afhankelijkheden en volgordelijkheid tussen verschillende activiteiten en resultaten.

4.3 Projectorganisatie

Op basis van de Wet arhi zijn de colleges van B en W van de herindelende gemeenten formeel verantwoordelijk voor de voorbereidende werkzaamheden van een herindeling. Zij zijn tijdens het fusieproces, samen met hun raden, het bevoegd gezag voor het herindelingsproces. Besluiten die de nieuwe gemeente aangaan kunnen officieel echter pas door de raad of het college van de nieuwe gemeente genomen worden. De colleges kunnen daarom slechts *voorlopige* besluiten nemen over de nieuwe organisatie, die vervolgens na de fusie-datum formeel bekrachtigd worden. Dit vraagt om een zorgvuldige inrichting van de besluitvorming tijdens het herindelingsproces en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Naast zorgvuldige besluitvorming dient er ook het nodige werk verzet te worden om de herindeling te realiseren. Daarom wordt voor een herindelingstraject doorgaans een projectorganisatie 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, dat daarna uitgewerkt wordt.

Stuurgroep

De stuurgroep treedt op namens de colleges van B en W van de betrokken gemeenten en is bestuurlijk verantwoordelijk voor 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 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. Hoe groter het mandaat, hoe voortvarender vaak het proces.

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 daar om 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. Ook kan er een externe voorzitter benoemd worden. Dit is aan de colleges en de stuurgroepleden om te bepalen en 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 krediet 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.

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. Voor besluitvorming over bijvoorbeeld de toekomstvisie of het dienstverleningsconcept kan een gezamenlijke raadsvergadering worden georganiseerd.

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 doorgaans 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.

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 werd 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.*

Projectleider

De verantwoordelijkheid van de projectgroep voor de uitvoering van het herindelingsstraject kan worden belegd bij een projectleider. De projectleider geeft leiding aan het project, 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 doorgaans 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 en resultaten, zoals de strategische visie, het dienstverleningsconcept of harmonisatievoorstellen. Ook kunnen werkgroepen worden ingericht voor de mijlpalen binnen het wettelijke proces, zoals het herindelingsontwerp en -advies. 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 herindelingsstraject 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 nieuwe 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 met behulp 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.

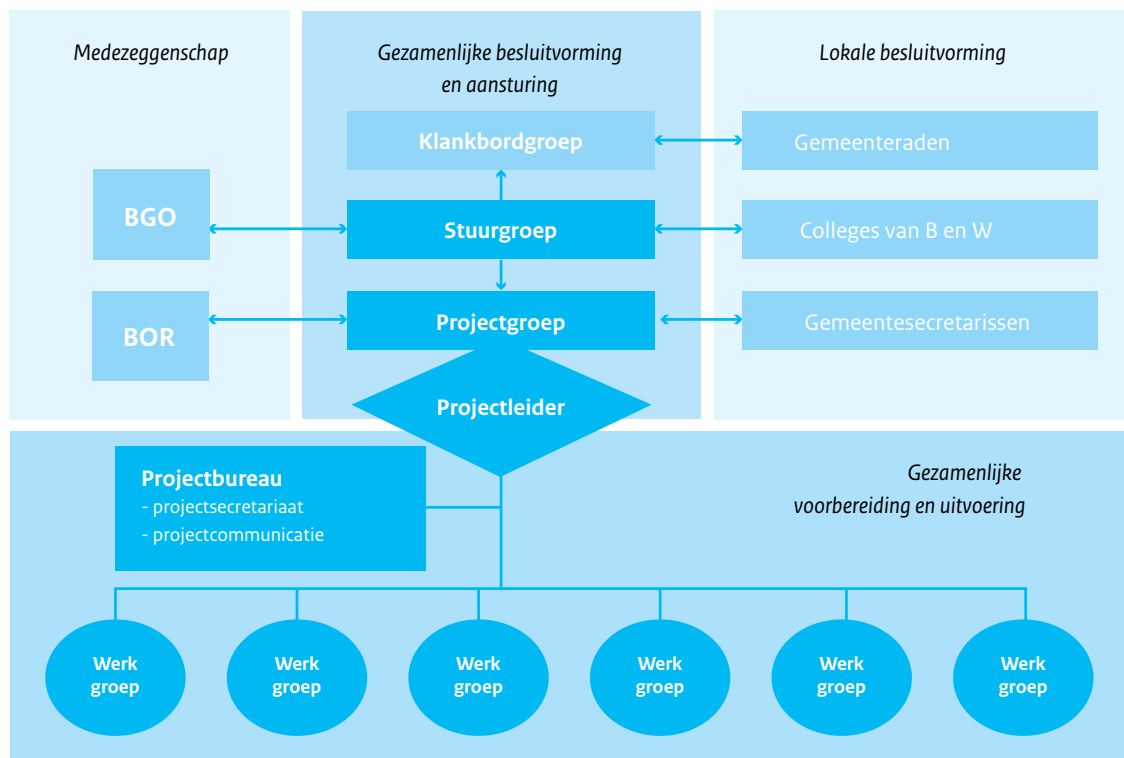
In praktische zin ligt er een aantal documenten ten grondslag aan de inrichting van de medezeggenschap:

- 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 ‘frictie-kostenvergoeding’ 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 vervoegen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de kosten voor gemeenten, 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 (tot uitdrukking komend in het vastgestelde herindelingsadvies) 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 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 benoeming 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 en (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:

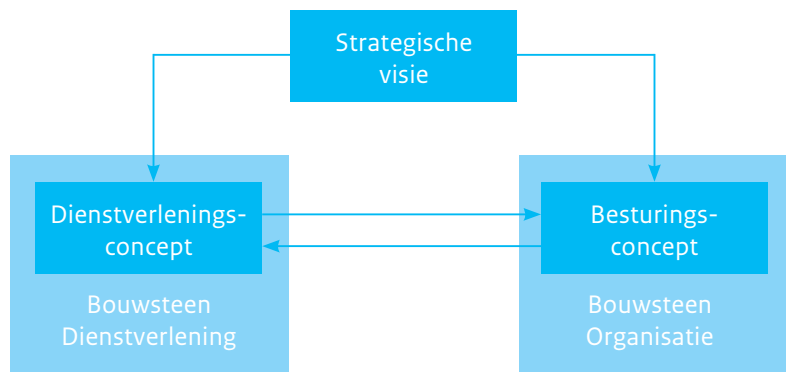
- Lanceren van een ‘herindelingswebsite’
- Ontwikkelen van een huisstijl, met logo en promotiemateriaal voor de communicatie-uitingen over de herindeling
- Rondsturen van nieuwsbrieven
- Organiseren van inwonersbijeenkomsten in kernen en wijken en/of inloopbijeenkomsten op de gemeentehuizen.
- Plaatsen 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. 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 7.1) 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. De visie, uitgebreid of beknopt, wordt vastgesteld door de raden of door de stuurgroep, gehoord hebbende de raden. 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.

De dienstverlening van de nieuwe gemeentelijke organisatie staat niet op zichzelf. Het is een doorvertaling van de ambities uit de strategische visie en kent 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 ruimte en kansen om de dienstverlening opnieuw in te richten of te versterken 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 hoe methoden als kernenbeleid en/of wijkgericht werken vorm en inhoud krijgen. In het dienstverleningsconcept worden ook de nodige personele capaciteit, de competenties van medewerkers, de ondersteunende systemen en de (investerings)kosten uitgewerkt.

Gezien het accent op digitalisering en online dienstverlening, is het zoeken naar en borgen van samenhang met de bouwsteen Informatie en automatisering (I&A) van groot belang. Als het gaat om participatie en wijk- en kerngericht werken, is het goed om de verschillende beleidsvelden (ruimtelijk en sociaal) hierbij te betrekken.

Bij een grote verandering ten opzichte van de latende gemeenten kan gewerkt worden met een groei- of overgangsmodel, omdat niet alles op de herindelingsdatum gerealiseerd kan zijn dan wel hoeft te zijn.

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

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de communicatie tijdens het herindelingsproces, maar ook in de nieuwe gemeente moet communicatie ingepast worden. Het 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 datum van herindeling moet helder zijn hoe de nieuwe gemeente communiceert naar en met haar medewerkers en 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

Direct na het moment van herindeling zal de nieuwe gemeente communiceren met haar inwoners en partners. Hiervoor is een uniforme huisstijl nodig, waaronder een nieuw gemeentelogo. Eventueel kan er voor 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, zeker als er hoge ambities zijn ten aanzien van digitale dienstverlening. 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, hij moet veilig zijn en het gewenste niveau van dienstverlening moet worden gerealiseerd. Dit maakt een nauwe samenwerking tussen de bouwstenen Dienstverlening en I&A onmisbaar.

Gemeentewapen

Bij een nieuwe gemeente hoort ook een nieuw gemeentewapen. Gemeentewapens worden verstrekt bij koninklijk besluit maar er bestaat geen wettelijke verplichting tot het voeren van een wapen. Als bij een herindeling de naam van een van de gemeenten wordt overgenomen, kan ook het bijbehorende wapen worden gevoerd. Een schriftelijke mededeling aan de Hoge Raad van Adel volstaat in dit geval. Als er wordt gekozen voor een nieuw wapen, dan dient schriftelijk advies te worden gevraagd aan de Hoge Raad van Adel. De raad zal met een advies komen en hierin eventuele ideeën van de betrokken gemeenten meenemen. Als de stuurgroep dan wel het college van de nieuwe gemeente zich kan vinden in het voorstel, wordt het nieuwe wapen officieel aangevraagd. Een dergelijke procedure duurt ongeveer vier tot zes maanden. Zie www.hogeraadvanadel.nl voor meer informatie over gemeentewapens.

6. Organisatie

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de nieuwe gemeentelijke organisatie gestructureerd en ingericht wordt. Dit gebeurt aan de hand van de processtappen en resultaten, zoals weergegeven in figuur 6.1.

De inrichting van de nieuwe gemeentelijke organisatie staat niet op zichzelf. Het bouwt voort op hetgeen in de strategische visie is bepaald en kent veel raakvlakken en onderlinge afhankelijkheden met de bouwsteen Dienstverlening (zie figuur 4.3).

Figuur 6.1 De resultaten en processtappen voor de bouwsteen Organisatie



6.1 Besturingsconcept

Om de ambities en de koers uit de strategische visie en het dienstverleningsconcept waar te maken, is een passende gemeentelijke organisatie nodig. De eerste contouren voor die nieuwe 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. Daar waar de strategische visie ingaat op de ‘wat-vraag’, beantwoordt het besturingsconcept de ‘hoe-vraag’: hoe wordt de nieuwe organisatie bestuurd?

Het besturingsconcept bevat in essentie uitgangspunten voor en afspraken over de wijze waarop de organisatie ingericht en bestuurd wordt. De inhoud is de uitkomst van een samenspel tussen raden, colleges en management, dan wel klankbordgroep, stuurgroep en projectgroep. De uitgangspunten betreffen hoofdlijnen die tijdens het herindelingsproces en na de fusiedatum moeten worden doorvertaald naar onder meer de organisatiestructuur, het mandaatbesluit, het planning- en controlinstrumentarium en het personeelsbeleid.

Mogelijk uit te werken vragen in een besturingsconcept:

- Hoe verhoudt het college zich tot de raad en hoe verhouden ambtelijke managers zich tot het college?
- Wordt er gekozen voor een eenhoofdige of voor een meerhoofdige ambtelijke leiding?
- 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?
- elke 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 er voor 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 waarvoor de hoofdlijnen in een hoofdstructuur wordt 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 opgave en manier van werken.

De hoofdstructuur beperkt zich doorgaans tot het eerste niveau organisatie-eenheden, onder de gemeentesecretaris of directie, het zij 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, het zij 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. Het is wenselijk om hiervoor uitgangspunten vast te stellen, zeker vanuit financieel oogpunt. Is een formatieve besparing op voorhand al wenselijk en is de nieuwe organisatie de basis of betreft het een formatieve optelsom van de oude organisaties? Op welke termijn gaan mogelijke efficiencyvoordelen op het gebied van bedrijfsvoering, beleid en management behaald worden 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.

Weerstanden 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 ze vanuit bepaalde werkgebieden met voorstellen te laten komen, dan wel door de voorstellen vanuit de projectgroep door hen te laten toetsen.

7. Personeel

Of er nu gekozen wordt voor de bouw van een nieuwe organisatie of voor het uitbreiden van een bestaande organisatie, voor de betrokken bestuurders, managers en medewerkers is er sprake van een verandering. Een herindeling heeft impact op mensen, hun plek in de nieuwe organisatie en hun rechtspositie. Daarmee is Personeel een bouwsteen waarin het fusiespoor en het veranderspoot bij elkaar komen.

Voor het uitvoeren van de gemeentelijke taken is personele capaciteit, in kwantitatieve en kwalitatieve zin nodig. 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 enerzijds eisen aan de benodigde resultaten en anderzijds aan het proces dat leidt tot die resultaten.

Figuur 7.1 Resultaten en processtappen voor de bouwsteen Personeel



7.1 Wettelijk kader voor personeel

Op de rechtspositie van de burgemeester, de griffier en de gemeentesecretaris wordt elders in dit handboek ingegaan. Ten aanzien van het overige personeel stelt de Wet arhi (art. 59) dat de overige ambtenaren, in dienst van een op te heffen gemeente, op de datum van herindeling overgaan naar de nieuwe gemeente, met dezelfde rechtspositie als voor de herindelingsdatum. Binnen zes maanden na de datum van herindeling neemt het college van de nieuwe gemeente een besluit over de rechtspositie dan wel het eervol ontslag van iedere medewerker. Ten aanzien van het ontslag geeft de Wet arhi nog enkele aanvullende bepalingen.

In de praktijk worden de afspraken over de rechtspositie en wijze waarop iedere medewerker al dan niet een plek vindt of krijgt 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 van de werkgevers gedurende het herindelingsproces, de spelregels over de plaatsingsprocedure en de arbeidsvoorwaarden. Hierbij valt te denken aan garanties over salaris of functiebehoud, mobiliteit, reiskosten, en bezwaar en beroep. Het sociaal plan moet gereed zijn voordat de plaatsingsprocedure start. Hoe eerder het sociaal plan vastgesteld is, hoe sneller de gevolgen van de herindeling duidelijk zijn voor de medewerkers.

Onderhandelingen over het sociaal plan

Om een goede onderhandelingspositie te borgen is het wenselijk dat het sociaal plan tot stand komt op initiatief van de werkgevers. De inhoudelijke afspraken worden gemaakt in het BGO en door gemeentelijke personeelsadviseurs uitgewerkt in tussenversies van het sociaal plan. Dit is een onderhandelingsproces waarin beide partijen zelfbewust moeten zijn, maar ook bereid moeten zijn om elkaar ruimte te geven en iets te gunnen. gemeente en het verdere herindelingsproces.

7.3 Vacature- en mobiliteitsbeleid

Belangrijke instrumenten, om vroeg in het proces te bevorderen dat zoveel mogelijk medewerkers een passende plek vinden in de nieuwe gemeente (of gemeenten in het geval van een opsplitsing), zijn een actief vacaturebeleid en een mobiliteitsbeleid. Hierbij kan gedacht worden aan het instellen van een externe vacaturestop, het openstellen van de interne arbeidsmarkt voor de fusiepartners, het instellen van een ‘mobiliteitsbureau’, het bieden van faciliteiten 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 herindeling voor gekozen om te werken met een ‘functieboek I’ en een ‘functieboek II’. Functieboek I bevat alle leidinggevende 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 (zie paragraaf 5.3). 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.

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).

HR21

In de afgelopen jaren is in opdracht van de VNG een functiebeschrijvingsmethodiek ontwikkeld, speciaal bedoeld voor gemeenten. 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 Benoeming nieuw management

Zoals eerder al vermeld is het gebruikelijk dat de leidinggevende functies en een aantal nader te definiëren 'sleutelfuncties' door middel van een werving- en selectieprocedure worden ingevuld. Dit om te borgen dat op dit type functies in de nieuwe gemeente de gewenste kwaliteit aanwezig is. De stuurgroep stelt doorgaans deze procedure en de uiteindelijke voorgenomen benoemingen vast. Deze benoemingen worden, net als alle overige benoemingen, na de herindelingsdatum formeel bekrachtigd door het college van de nieuwe gemeente.

De wijze waarop het management benoemd wordt, is veelal minder complex dan de keuze voor het moment waarop de benoeming plaatsvindt. Om te beginnen de beoogd gemeentesecretaris: aan de ene kant zijn de voordelen van benoeming vroeg in het proces, dat hij of zij zelf kan meebouwen aan de nieuwe organisatie en zijn of haar MT mede kan selecteren. De duidelijkheid over de 'nieuwe baas' zorgt tevens voor rust in de organisatie. Aan de andere kant werkt juist de secretaris nauw samen met het college dus zou het beter zijn om het nieuwe college de nieuwe secretaris te laten werven. Maar ook voor de overige managers geldt dat er vroeger of later in het proces geworven kan worden. Hoe vroeger, hoe meer zij betrokken zijn bij de verdere bouw en inrichting van de nieuwe organisatie. Er ontstaat een gremium dat primair staat voor de belangen van de nieuwe organisatie. Tegelijkertijd is de kans aanwezig dat er gaten achterblijven in de latende organisaties of dat (een aantal) managers noodgedwongen meerdere petten op hebben (heeft).

7.6 Plaatsingsprocedure

De overige functies worden door een plaatsingsprocedure ingevuld. Hoe deze plaatsingsprocedure er precies uitziet, wordt beschreven in het sociaal plan. Veelal betekent het dat medewerkers hun voorkeur kunnen aangeven voor een functie in het functieboek en dat zij op basis van een aantal criteria vervolgens geplaatst worden. Een belangrijk criterium is 'mens volgt werk', waarbij medewerkers zoveel mogelijk in een nieuwe functie terechtkomen die dicht bij de oude functie ligt qua profiel, taken en werkzaamheden.

De plaatsingsprocedure wordt 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 benoeming van de medewerkers.

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. Door deze tijdige benoeming kreeg de beoogd secretaris een sleutelpositie in de bouw van de nieuwe gemeente. Hij was intensief betrokken bij de selectie van het nieuwe management, kort na zijn benoeming. Zo werd tijdig een team van kwartiermakers voor de nieuwe organisatie gevormd, wat de focus op de bouw van een nieuwe organisatie versterkte.

Plaatsingsprocedure bij samenvoeging van grote en kleine gemeente(n)

Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude (Zuid-Holland): 'warme plaatsing'

Bij de herindeling Alphen aan den Rijn is gewerkt met een zogenaamde 'warme plaatsing', waarbij alle medewerkers uit de drie gemeenten in dezelfde functie over zijn gegaan naar de nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn. Medewerkers hoefden niet te solliciteren of hun voorkeur voor een functie aan te geven. Werkte je al op de afdeling Financiën, dan kwam je in de nieuwe organisatie ook op de afdeling Financiën te werken. Dit leverde een beperkt aantal knelpunten op dat door middel van maatwerkafspraken is opgelost. Het resultaat is een rustige overgang van medewerkers en op onderdelen een zekere onevenwichtigheid in de opbouw van de organisatie.

7.7 Arbeidsvoorwaarden

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

De inventarisatie van arbeidsvoorwaarden is niet alleen nodig om überhaupt te kunnen harmoniseren, maar helpt ook om mogelijke knelpunten in beeld te krijgen. Vervolgens kunnen voorstellen tot harmonisatie, met daarbij eventuele overgangsregelingen, worden uitgewerkt. Het is goed hierbij de kaders aan te geven waar vanuit gewerkt wordt, zoals de randvoorwaarde om budgettair neutraal over te gaan of de spelregels in het sociaal plan. Ook is het goed om de financiële en personele consequenties van de harmonisatie in kaart te brengen: hoeveel gaat het kosten en hoeveel medewerkers gaan erop vooruit/achteruit? De voorstellen voor de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden zijn onderwerp van gesprek in het BGO.

Plaatsingsprocedure bij opsplitsing

Boarnsterhim (Fryslân): ‘opsplitsing’ naar vier ontvangende gemeenten
Bij de opsplitsing van de gemeente Boarnsterhim hebben drie ontvangende – grotere – gemeenten (een van de ontvangende gemeenten ruilde in het kader van een gelijktijdig lopende andere herindeling haar personele ‘verplichtingen’ uit met één van de drie overige ontvangende gemeenten) in kaart gebracht welke functies en formatie zij als gevolg van de herindeling, aanvullend op hun reguliere formatie, 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 de spelregels in het sociaal plan heeft een interne plaatsingscommissie de medewerkers geplaatst op een functie. Dit leverde een beperkt aantal knelpunten op dat door middel van maatwerkafspraken is opgelost.

8. Financiën

Een sluitende begroting, een financieel gezonde basis en geen of beperkte lastenverhoging voor de inwoners zijn vaak belangrijke doelstellingen voor 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 begroting en jaarrekening (paragraaf 8.2), de belastingen en tarieven (paragraaf 8.3) en de gemeentelijke ‘planning en control’ systemen (paragraaf 8.4). Allereerst wordt ingegaan op de mogelijkheid van een herindelingscan (paragraaf 8.1). Op het preventief financieel toezicht, zoals dat vanaf het moment van vaststelling van het herindelingsontwerp door de provincie gevoerd wordt, en de financiële tegemoetkoming in de ‘maatstaf herindeling’ wordt in hoofdstuk 3 nader 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 latende gemeenten en de nieuwe gemeente, kan een herindelingscan worden uitgevoerd. Dit gebeurt vaak al vroeg in het proces. De uitvoering kan plaatsvinden in de verkenningsfase, waardoor deze bijdraagt aan het kunnen nemen van een principebesluit of nadat een principebesluit is genomen of nadat het herindelingsontwerp is vastgesteld. 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 de provincie en het ministerie van BZK, maar ook door een extern bureau, eigen medewerkers of een combinatie daarvan. De betreffende gemeenten zijn hier nauw bij betrokken en zullen onder meer zorg dragen voor het aanleveren van de noodzakelijke gegevens. De herindelingscan wordt aangeboden aan de betrokken colleges die hem van een bestuurlijke reactie voorzien en de betrokken gemeenteraden erover informeren.

Een herindelingscan geeft 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.

Vertrouwen rondom financiën

Een veel voorkomend discussiepunt tijdens herindelingen is de (veronderstelde) neiging van gemeenten om te gaan ‘potverteren’: het besteden van financiële middelen 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 daarvoor enkele spelregels op te stellen.

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.

8.2 Begroting en jaarrekening

Een van de belangrijkste systemen voor de nieuwe gemeente is de (meerjaren)begroting. De begroting wordt opgebouwd uit de begrotingen van de herindelende gemeenten. Hier gaan wel principiële keuzes aan vooraf 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? Complicerende factor is dat de nieuwe begroting opgesteld moet worden voordat er door de nieuwe raad besluiten zijn genomen over bouwstenen als Harmonisatie en Huisvesting. Dit maakt dat afstemming tussen deze bouwstenen en Financiën essentieel is.

Bij een grenscorrectie of een opsplitsing worden de begrotingen niet samengevoegd, maar is er sprake van een ontvlechting. 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.

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 deze (concept)begroting. De voorlopige begroting van de nieuwe gemeente valt automatisch onder het reguliere preventieve toezicht op basis van de Gemeentewet vanwege de late toezending ervan aan de provincie. Omdat de nieuwe raad op 1 januari van het begrotingsjaar in functie treedt, kan de begroting nooit vóór 16 november van het voorgaande jaar worden vastgesteld.

Jaarrekening

Zo snel mogelijk na afloop van het boekjaar worden de jaarrekeningen van de opgeheven gemeenten opgesteld. De raad van de nieuw gevormde gemeente stelt deze jaarrekeningen vast. Ingeval van een opsplitsing 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 bij een van de herindelingspartners, dan kan dat tot de nodige spanningen in de onderlinge verhoudingen leiden. Aan de andere kant kan het zo zijn dat een van de partners noodzakelijke bezuinigingen juist nalaat, waardoor de nieuwe gemeente ervoor 'opdraait'. Het (laten) uitvoeren van een gedegen financieel onderzoek (herindelingsscan 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. Het verhogen van belastingen of tarieven is dan ook, zeker vanuit politiek oogpunt, niet wenselijk. 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 aan raadsleden, bestuurders en de gemeenschap.

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' wordt 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

Harmonisatie, zoals bedoeld in de Wet arhi, heeft tot doel om voor beleid en regelgeving, formeel “gemeentelijke voorschriften” (Wet arhi, art. 28 t/m 30), de overgang naar de nieuwe gemeente zo soepel mogelijk te laten verlopen, om na de herindelingsdatum duidelijkheid en rechtszekerheid aan de inwoners te bieden. Ook voor de medewerkers moeten procedures en werkafspraken, zoals die vanaf de datum van herindeling gelden, helder zijn. Daarvoor is het nodig om tijdig de verschillen en de overeenkomsten tussen de betrokken gemeenten te inventariseren en te harmoniseren.

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, de harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden onder Personeel etc. 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 beschrijft de wettelijke kaders rondom de harmonisatie van beleid en regelgeving, ofwel formeel “gemeentelijke voorschriften”. Bij ‘voorschriften’ gaat het om schriftelijke besluiten van algemene strekking (algemeen verbindende voorschriften, verordeningen, plannen, beleidsregels, goedkeuring van besluiten van algemene strekking etc.), vastgesteld door een bestuursorgaan (burgemeester, college van B en W of gemeenteraad).

Na een herindeling blijven beleid en regelgeving van de opgeheven gemeenten over het algemeen nog twee jaar na de datum van herindeling van kracht voor het overgaande grondgebied (Wet arhi, art. 28). 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

De bijzonderheid bij belastingverordeningen is dat de stand van zaken op 1 januari bepalend is voor de rest van het jaar en dat een verordening niet met terugwerkende kracht op de herindelingsdatum vastgesteld kan worden. Dus als de nieuwe gemeente een belastingverordening vaststelt voor het hele gebied, gaat deze pas in op 1 januari van het volgende jaar. Zeker gezien de politieke gevoeligheid ervan, is het zeer wenselijk en gebruikelijk dat gemeenteraden vóór de herindelingsdatum, na gezamenlijke inventarisatie en voorbereiding, elk een eensluidende verordening vaststellen. Op deze manier zijn de tarieven in alle gemeenten hetzelfde zodat er na de herindelingsdatum feitelijk niets geharmoniseerd kan en hoeft te worden. De nieuwe raad kan de nieuwe tarieven dan van toepassing verklaren voor de nieuwe gemeente, zonder consequenties voor de inwoners.

Verordeningen onroerende zaakbelasting en baatbelasting

De OZB en de baatbelasting gelden vanaf de herindelingsdatum niet meer voor het overgaande gebied (Wet arhi, art. 32). 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) gaan niet automatisch over maar dienen door de nieuwe gemeente opnieuw te worden vastgesteld dan wel vervangen door nieuwe plannen (Wet arhi, art. 34).

Gemeenschappelijke regelingen

Gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend wordt deelgenomen door gemeenten die opgaan in een nieuwe gemeente, vervallen op het moment van herindeling (Wet arhi, art. 41). De overige Gemeenschappelijke regelingen blijven ongewijzigd van kracht. 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 uittreden 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

Hoewel de Wet arhi de kaders geeft voor de harmonisatie van gemeentelijke voorschriften, is er in de praktijk voor gemeenten ruimte om zelf te bepalen hoe hiermee precies wordt omgegaan. De gemeenten kunnen er voor kiezen om de voorschriften van een van de herindelingspartners over te nemen of om nieuwe voorschriften te ontwikkelen. Ook kunnen de gemeenten veelal (uitzonderingen zijn hiervoor beschreven) zelf bepalen wat al voor de herindelingsdatum wordt geharmoniseerd en wat in de periode erna.

Deze keuzes zullen mede gebaseerd zijn op de tijd die resteert tot aan de herindelingsdatum en de beschikbare capaciteit. Het maken van een inventarisatie en een prioritering van de voorschriften kan helpen bij het maken van een planning voor de harmonisatie. Bij de prioritering wordt onder meer aangegeven welke voorschriften om wettelijke of (politiek) wenselijke redenen voor de herindelingsdatum geharmoniseerd zullen worden.

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. Er kan voor gekozen worden om de voorstellen door de stuurgroep te laten vaststellen, of zelfs al door de raden van de herindelende gemeenten. Dit kan ertoe leiden dat deze voorstellen na de herindelingsdatum als hamerstuk voor de nieuwe raad worden geagendeerd. Een andere optie is om de voorstellen na de verkiezingen met de nieuwe raadsleden alvast te bespreken. Wederom met het doel de formele besluitvorming te bespoedigen.

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

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.

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.

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 verplicht voor herindelingsdatum
- Harmonisatie wenselijk of anderszins noodzakelijk voor herindelingsdatum
- Harmonisatie verplicht of wenselijk in eerste kwartaal na herindeling
- Harmonisatie verplicht of wenselijk 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 (huidige colleges/raden, nieuwe college/raad)
- Of en hoe belanghebbenden betrokken worden bij de harmonisatie. Het kan verstandig zijn, als het om politiek gevoelige onderwerpen gaat zoals subsidies, om portefeuillehouders in een vroeg stadium te betrekken.

Besluitvorming

De harmonisatievoorstellen worden, deels gebundeld, ter besluitvorming voorgelegd aan het bevoegd gremium. Indien de huidige colleges en raden hierbij een rol spelen, dient bekrachtiging plaats te vinden door het nieuwe college.

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. De precieze indeling kan variëren maar gedacht kan worden aan een subwerkgroep per cluster van taken, bijvoorbeeld bestuurlijk-juridische zaken, ruimtelijke ontwikkeling, buitendienst, welzijn/sport/cultuur, sociale zaken etc. Per subwerkgroep worden de stappen ‘inventariseren, prioriteren en harmoniseren’ uitgevoerd, volgens een nader uit te werken detailplanning.

10. Huisvesting

Bij een herindeling moeten er keuzes worden gemaakt over het gemeentehuis en de huisvesting van de gemeentelijke organisatie. De keuzemogelijkheden zijn divers, met soms verstrekkende gevolgen. 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 principebesluit van de raden nodig dat richting geeft aan het uitwerken van concrete plannen en voorstellen. Een dergelijk principebesluit omvat kaderstellende 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 principebesluit kan voor raadsleden en collegeleden ingewikkeld zijn, onder meer vanwege de financiële consequenties. Het uitvoeren van een 'quick scan' of huisvestingsonderzoek kan helpen om een inschatting te maken van deze consequenties. Hiervoor wordt een opdracht geformuleerd waarin duidelijk staat welke informatie nodig is. Uiteindelijk nemen de afzonderlijke raden een principebesluit en geven zij de stuurgroep opdracht om dit uit te werken.

Planvorming

Op het moment dat een richting voor de huisvesting wordt gekozen kan gestart worden met het opstellen van een huisvestingsplan. Hierbij is het dienstverleningsconcept randvoorwaardelijk 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 er een aantal 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.

Politiek-bestuurlijke gevoeligheid van de huisvestingskeuze

De keuze voor de huisvesting van de nieuwe gemeente kan rationeel zijn, onderbouwd door feiten, cijfers en scenario's. In de praktijk blijkt huisvesting een onderwerp waarbij de nodige emoties en belangen kunnen spelen. Huisvesting raakt namelijk 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 nieuw gemeentehuis of bezuinigingstaakstellingen. Bij spanningen en het prevaleren van bepaalde belangen 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.

(Ver)bouw

Nadat de plannen zijn gemaakt en geaccordeerd, 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.

Verhuizing

Bij een herindeling ontkomen de gemeenten er niet aan om te moeten verhuizen, het zij volledig, het zij gedeeltelijk. Nadat helder is op welke wijze raad, bestuur en medewerkers gehuisvest worden, dient een verhuisplan opgesteld te worden. Hierbij kan gekozen worden voor een gefaseerde verhuizing of voor verhuizen in één keer. Door gaans 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. Waar nodig zal voor de planvorming en de uitvoering externe ondersteuning ingehuurd worden. Ook hierbij geldt dat het goed is om tijdig te bepalen welke medewerkers betrokken en beschikbaar zijn in de weken voorafgaand aan de herindelingsdatum.

10.2 Facilitaire zaken

Bij de keuze voor huisvesting en de overgang naar een nieuwe organisatie zijn er tal van zaken die hier gevat worden onder ‘facilitaire zaken’. Hieronder vallen ondersteunende en aan huisvesting gerelateerde taken en diensten als beveiliging, catering, schoonmaak en beheer van bijvoorbeeld ruimtes en kantoorartikelen. Een werkgroep Huisvesting of een aparte (sub)werkgroep Faciliteiten of Facilitaire Zaken kan worden aangesteld om te inventariseren hoe deze taken en diensten in de verschillende gemeenten worden ingevuld. Vervolgens worden voorstellen uitgewerkt voor de manier waarop hiermee in de nieuwe gemeente wordt omgegaan, alsmede een stappenplan om dit te realiseren. Hiervoor is het van belang om de samenhang met de gemeentelijke huisvesting en ICT te borgen en de gemeentelijke bode- en andere ondersteunende diensten hierbij te betrekken.

Handboek facilitaire zaken

Facilitaire zaken maken het mogelijk dat medewerkers van de gemeente hun werk kunnen doen. Niets is zo vervelend als niet weten waar je kunt parkeren, geen toegang te hebben tot (delen van) het gemeentehuis, niet weten wat bepaalde wachtwoorden zijn, niet weten waar je moet zijn voor ondersteunende diensten of waar je koffie en lunch kunt halen. Om die reden kan een handboek voor de facilitaire zaken van de nieuwe gemeente worden gemaakt, als naslagwerk voor de medewerkers van de nieuwe gemeente zodat ze weten wat ze waar kunnen vinden, wat ze daarvoor zelf kunnen doen of waar ondersteuning voor nodig is.

Huisvesting als aangrijpingspunt voor vernieuwing

De keuze voor de huisvesting van de nieuwe gemeente biedt kansen voor vernieuwing van de gemeente en haar organisatie. Het huisvestingsconcept kan ruimte geven voor flexibel, tijd- en plaatsafhankelijk werken (ofwel ‘het nieuwe werken’). Ook kan er voor 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 er voor worden genomen.

11. Informatie en automatisering

Onontbeerlijk voor het kunnen functioneren van de nieuwe organisatie is de technische infrastructuur. Medewerkers werken grotendeels digitaal met computers, e-mail, agenda en documentenstromen. Elke gemeente beschikt over talloze grotere en kleinere applicaties die nodig zijn om onderling te kunnen communiceren en om de dienstverlening aan de inwoners te kunnen uitvoeren. Het harmoniseren en migreren van al deze systemen, applicaties en informatie is niet per se politiek gevoelig maar wel een grote opgave.

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&A



11.1 ICT

Op het gebied van ICT dient een aantal werkzaamheden uitgevoerd en resultaten opgeleverd te worden. Gezien de complexiteit en de benodigde specifieke expertise, treedt vaak een externe adviseur op als deelprojectleider, voorzitter van de werkgroep en penvoerder van stukken.

Veelal zal er sprake zijn van de ontwikkeling van een compleet nieuwe ICT-infrastructuur voor de nieuwe gemeente. De kosten hiervan zijn vaak zodanig dat besluitvorming in gemeenteraden noodzakelijk is. Ook komt het 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

Tijdens de voorbereiding wordt het ICT-realiseringsplan opgesteld. Dit realisatieplan bevat een omschrijving van de nieuwe gewenste situatie, een programma van eisen voor de ICT en een stappenplan om de gewenste situatie te bereiken.

Ontwerp en planvorming

Het ICT-realiseringsplan kan geoperationaliseerd worden in een zogenaamde '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-realiseringsplan 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. Doorgaans wordt externe expertise ingehuurd om de aanbesteding voor te bereiden en te begeleiden. Tot slot 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 meest drukke periode van de herindeling – van begin december tot medio januari – uitgevoerd moeten worden.

Implementatie

Vlak 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 heeft een sterke relatie met wat er in het dienstverleningsconcept (hoofdstuk 5, Organisatie) aan ambities op het gebied van digitale dienstverlening is geformuleerd.

Regelgeving rond BAG en GBA

De migratie van de gegevens in het GBA (Gemeentelijke Basis Administratie) en BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) 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.

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 aan het college. Mede omdat hieraan, met name aan het archief, wettelijke voorwaarden worden gesteld, wordt hiervoor een werkgroep DIV ingericht.

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 opsplitsing gaat het archief (ongedeeld) naar de in de herindelingswet aan te wijzen gemeente oftewel de rechtsopvolger. De rechtsopvolger dient vervolgens te organiseren dat de archieven die relevant zijn voor andere bij de opsplitsing betrokken partners, in te zien zijn. Ook zal de rechtsopvolger moeten bepalen of hij hiervoor gecompenseerd wenst te worden.

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 dient een voorstel gedaan te worden waaruit blijkt wat nodig is om de archieven tijdig te kunnen overdragen, zoals het verder digitaliseren en het wegwerken van achterstanden. Tot slot dient er een verhuisplan voor de archieven opgesteld te worden. Deze activiteiten vinden plaats in overleg met de provinciale archiefinspecteur. De werkgroep DIV/Archief werkt deze voorstellen uit, die vervolgens worden vastgesteld door de projectgroep.

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.

BIJLAGEN

BIJLAGEN

Bijlage I – Geraadpleegde en aanbevolen documentatie

Wet- en regelgeving

- [Grondwet](#)
- [Gemeentewet](#)
- [Kieswet](#)
- [Kiesbesluit](#)
- [Rechtspositiebesluit burgemeesters](#)
- [Wet algemene regels herindeling \(arhi\)](#)

Beleidsdocumenten en adviezen

Titel	Beleidskader gemeentelijke herindeling
Auteur(s)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jaar	2013

Titel	Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds
Auteur(s)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jaar	2013

Titel	Wijziging Kieswet betreffende data gemeentelijke herindelingsverkiezingen (brief aan colleges van gedeputeerde staten)
Auteur(s)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jaar	2013

Titel	Gemeentefonds - Septembercirculaire 2013
Auteur(s)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jaar	2013

Titel	Gemeentefonds - Meicirculaire 2013
Auteur(s)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jaar	2013

Titel	Advies wijziging maatstaf gemeentelijke herindeling
Auteur(s)	Raad voor de financiële verhoudingen
Jaar	2013

Titel	Advies herindelingsverkiezingen in combinatie met de zittingsduur van gemeenteraden
Auteur(s)	Raad voor het openbaar bestuur
Jaar	2010

Titel	Advies herindelingsverkiezingen
Auteur(s)	Kiesraad
Jaar	2010

Handreikingen en factsheets

Titel	Factsheet I: Herindeling op hoofdlijnen Factsheet II: Van voorstel tot herindeling Factsheet III: Fusie van organisaties bij herindeling
Auteur(s)	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Jaar	2012

Titel	Handreiking administratieve en organisatorische aspecten gemeentelijke herindeling
Auteur(s)	Provincie Zuid-Holland
Jaar	2009

Titel	Handreiking administratieve en organisatorische aspecten gemeentelijke herindeling
Auteur(s)	Provincie Fryslân
Jaar	2009

Titel	Gemeentelijke herindeling. Feiten - Meningen en adviezen - Procedures
Auteur(s)	BentoSpino
Jaar	2009

Titel	Plezier in herindelen
Auteur(s)	NCOD
Jaar	2007

Titel	Succesvol herindelen
Auteur(s)	NCOD
Jaar	2006

Titel	Gemeentelijke herindeling - handreiking voor de uitvoering
Auteur(s)	VNG
Jaar	2005

Onderzoeken en publicaties

Titel	Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling
Auteur(s)	Nederlandse school voor het openbaar bestuur
Jaar	2013

Titel	Verdiepingsonderzoek gemeentelijke herindeling
Auteur(s)	Nederlandse school voor het openbaar bestuur
Jaar	2013

BIJLAGEN

Titel	Veranderstrategie bij fusie van gemeenten
Auteur(s)	Maarten Otto en Joost van der Kolk
Jaar	2012
Publicatie	Openbaar bestuur, februari 2012

Titel	Herindeling of samenwerking?
Auteur(s)	Joost van der Kolk en Maarten Otto
Jaar	2012
Publicatie	Openbaar Bestuur, januari 2012

Titel	Samen verder, maar hoe? Rationaliteit en vormende krachten bij de keuze van gemeenten voor samenwerking of herindeling
Auteur(s)	Joost van der Kolk
Jaar	2012

Titel	Regionale identiteit: de vergeten dimensie bij bestuurlijke herindeling
Auteur(s)	Evert Meijers
Jaar	2011
Publicatie	Beleid & Maatschappij, nr. 1, 2011

Titel	Meer invloed bij herindeling
Auteur(s)	Rien Fraanje en Michiel Herweijer
Jaar	2009
Publicatie	Overheidsmanagement, 9 september 2009

Titel	Beslissen over herindeling en de risico's van groupthink
Auteur(s)	Michiel Herweijer en Rien Fraanje
Jaar	2009
Publicatie	Bestuurswetenschappen, oktober 2009

Titel	Processen en effecten van herindeling
Auteur(s)	Rien Fraanje en Michiel Herweijer
Jaar	2009
Publicatie	Kluwer (Alphen aan den Rijn)

Titel	Effecten van gemeentelijke herindelingen
Auteur(s)	Berenschot en Rijksuniversiteit Groningen
Jaar	2008

BIJLAGEN

Titel	Herindeling gewogen. Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen
Auteur(s)	Berenschot en Rijksuniversiteit Groningen
Jaar	2008

Titel	Gemeentelijke herindeling en de burger
Auteur(s)	Maarten Otto
Jaar	2007
Publicatie	Openbaar Bestuur, oktober 2007

Titel	Besluitvorming over gemeentelijke herindeling. Onderzoek naar het effect op het functioneren van de nieuwe gemeente.
Auteur(s)	Christiaan Lako
Jaar	2004
Publicatie	Bestuurswetenschappen, augustus 2004

Titel	Bestuurskracht en gemeentelijke schaalvergroting
Auteur(s)	Hans van den Heuvel en Mark Huijben
Jaar	2003
Publicatie	Openbaar Bestuur, januari 2003

Bijlage II – Cases, begeleidingscommissie en expertteam

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). Opsplitsing in twee herindelingen, met Heerenveen en Leeuwarden, en twee grenscorrecties, 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 of 2018.

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 - Zijderhoff (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.

Auteurs

Sharon Blair-Zuiderhoff, adviseur bij Twynstra Gudde

Joost van der Kolk, adviseur bij Twynstra Gudde

Vormgeving

Joost Nijhof, art director Twynstra Gudde

Eva Bohnen, vormgever Twynstra Gudde

Maart 2014

