



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten



## Factsheet I: Herindeling op hoofdlijnen

Beknorte uitleg over wat herindeling inhoudt, wat de redenen kunnen zijn voor herindelen en hoe het proces verloopt, inclusief de financiële aspecten. De factsheet is vooral bedoeld om te informeren over de aanloop tot een herindeling.

### 1 Herindeling, meer dan alleen een fusie

Herindeling is de wijziging van de gemeentelijke indeling van Nederland door het opheffen en instellen van een of meerdere gemeenten. Herindeling kent zijn grondslag in artikel 123, lid 1 van de Grondwet. Het artikel bepaalt dat gemeenten bij wet kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten kunnen worden ingesteld. Samen met het Beleidskader gemeentelijke herindeling vormt de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) het kader.

Ook een wijziging van de gemeentelijke grenzen waarbij het inwonertal van tenminste een van de betrokken gemeenten naar verwachting met ten minste 10% toe- of afneemt (artikel 1, eerste lid, sub b, Wet arhi) is een herindeling.

De meest voorkomende vorm van gemeentelijke herindeling is de opheffing van enkele bestaande gemeenten waarbij één nieuwe gemeente tot stand komt (ook wel samenvoeging of fusie genoemd). De nieuwe gemeente krijgt een nieuw bestuur, een nieuwe ambtelijke organisatie uit de samenvoeging van de bestaande organisaties en in veel gevallen ook een nieuwe naam. Herindeling is niet alleen een fusie van twee of meer ambtelijke organisaties, het is evenzeer een fusie van de politiek-bestuurlijke organen en ook voor de inwoners van de betrokken gemeenten een ingrijpende gebeurtenis.

Herindeling wordt op dit moment in de regel geïnitieerd door gemeenten, volgens het adagium 'herindeling van onderop'. Volgens de Wet arhi kan ook een provincie of de minister van Binnenlandse zaken het initiatief

nemen tot een herindeling. Het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 2011 heeft als uitgangspunt dat herindelingen van onderop plaatsvinden.

Nadat de keuze voor herindeling is gemaakt, volgt een juridisch traject waarbij de gemeenten, provincie, de minister van Binnenlandse Zaken en het parlement zijn betrokken. In afwachting van het definitieve besluit tot herindeling treffen gemeenten voorbereidingen voor de integratie van de gemeenten. Verordeningen, beleid, procedures etc. worden geïnventariseerd en op elkaar afgestemd. Ook de samenvoeging van de organisaties en personeel wordt voorbereid.

## 2 Redenen voor herindeling

Er zijn uiteenlopende redenen om te komen tot een gemeentelijke herindeling. Veel voorkomende redenen zijn:

- Versterken van de bestuurlijke aanpak van maatschappelijke problemen
- Vergroten van de bestuurskracht
- Professionaliseren van de ambtelijke organisaties
- Reductie van gemeentelijke samenwerkingsvormen
- Verminderen van de kwetsbaarheid van ambtelijke organisaties
- Verbeteren van dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen
- Behalen van efficiencyvoordelen
- Realiseren van mogelijkheden om te komen tot woningbouw

## 3 Fasen in herindeling

Binnen het proces van herindeling kunnen we zes fasen onderscheiden:

### a De verkennende fase

De eerste contacten worden gelegd en er worden verkenningen en besprekingen gevoerd met buurgemeenten en andere betrokken partijen<sup>1</sup>. De fase loopt tot aan de feitelijke start van de arhi-procedure. Als de provincie het initiatief heeft genomen, zal zij een eerste verkenning doen en de gemeenten met elkaar in contact brengen.

### b Het voorstel tot herindeling

Op het moment dat de betrokken gemeenteraden besluiten tot de voorbereiding van een herindelingsontwerp (het voorstel tot herindeling) spreken we van een voorgenomen herindeling en treden de procedures van de Wet arhi in werking. In deze fase stellen gemeenten vaak een regiegroep, stuurgroep en enkele werkgroepen in die voorbereidingen treffen om te komen tot een herindelingsontwerp en invulling geven aan het vervolg van het herindelingsproces.

Meer hierover in Factsheet II: Van voorstel tot voorbereiding.

Nadat het concept-herindelingsontwerp door de gemeenteraden is vastgesteld, wordt het acht weken ter inzage gelegd om eenieder in de gelegenheid te stellen zijn of haar zienswijze kenbaar te maken. De zienswijzen worden meegenomen in het definitieve herindelingsontwerp dat de betrokken colleges opstellen. Indien de betrokken gemeenteraden het herindelingsadvies gezamenlijk vaststellen wordt het naar Gedeputeerde Staten gezonden.

Meer over dit proces in Factsheet II 'Van voorstel tot voorbereiding'.

### c De voorbereiding van de herindeling

Een herindeling vergt veel voorbereidingen. Belangrijke aspecten zijn:

- Voorbereiding van de verplichte tussentijdse verkiezingen en zittingsduur van de nieuwe raad in relatie tot de beoogde datum van herindeling
- Samenvoegen van verordeningen, besluiten en beleid

---

<sup>1</sup> Denk hierbij aan instellingen die nauw verwant zijn met gemeenten of intensief met gemeenten samenwerken zoals woningcorporaties, UWV enz.

- Integreren van werkprocessen
- Informatievoorziening
- Naamgeving van de nieuwe gemeente
- Dienstverlening en productenaanbod (zoals harmonisering leges op vergunningverlening) en (digitale) archieven
- Financiële zaken zoals de begroting, belastingen (tarieven) en verzekeringen.

In deze voorbereidingsfase wordt vaak gebruik gemaakt van een gezamenlijke projectstructuur van de herindelingsgemeenten met een bestuurlijke stuurgroep, een stuurgroep van gemeentesecretarissen (veelal voorgezeten door de beoogde gemeentesecretaris van de nieuwe gemeente). Onder de stuurgroep 'hangen' verschillende werkgroepen die op diverse terreinen (beleid, organisatie, harmonisatie) aan de slag gaan met de integratie van gemeenten.

Meer hierover In Factsheet II: Van voorstel tot herindeling.

#### *d De voorbereiding van de fusie van organisaties*

Een belangrijke stap is de fusie van de ambtelijke organisaties. Het gaat hier om het opzetten van een nieuwe organisatie met bestaand personeel. Maar ook om het uitwerken en integreren van werkprocessen en het werven van nieuw personeel. Deze fase kan een behoorlijke doorwerking hebben in het functioneren van de nieuwe gemeente. Zorgvuldigheid is dan ook van groot belang. Op basis van ervaringen van gemeenten kunnen we stellen dat een nieuwe gemeentelijke organisatie zeker twee jaar de tijd nodig heeft om op volle sterkte te draaien. Het is daarom verstandig om de voorbereiding voor een nieuwe organisatie ruim op tijd te starten (minimaal een jaar van te voren).

#### *e De overgangsfase*

De Wet arhi (art. 1f en 1h) schrijft voor dat de bestaande gemeenten bij wet worden opgeheven per 31 december; de nieuwe gemeente bestaat op 1 januari van het daaropvolgende jaar. De nieuwe gemeente functioneert echter pas als de nieuwe raad is geïnstalleerd en er een nieuw college wordt ingesteld. In de tussenliggende periode is er sprake van een overgangsfase: de nieuwe gemeente bestaat al wel, maar wie voert de dagelijkse leiding in de periode dat er nog geen raad en college zijn?

In de praktijk is de nieuwe burgemeester belast met de dagelijkse leiding in de overgangperiode. De nodige voorbereidingen om deze overgangsfase zo soepel mogelijk te laten verlopen, zoals bijvoorbeeld het opstellen van de reglementen van orde en de agenda voor de eerste raadsvergadering, moeten door de colleges van de herindelende gemeenten worden getroffen.

#### *f De start van de nieuwe gemeente*

De eerste werkdag na 1 januari start de nieuwe gemeente. De nieuwe gemeenteraad vergadert en er moeten nieuwe wethouders worden benoemd. De werknemers uit de voormalige gemeenten zijn werkzaam bij de nieuwe organisatie en de loketten van de nieuwe gemeente zijn geopend. De eerste maanden staan in het teken van het opstarten van de nieuwe gemeente.

De agendapunten van de eerste raadsvergadering zijn in ieder geval het goedkeuren van verordeningen en beleid en het uitzetten van een koers voor de nieuwe gemeente. In de voorbereiding zijn verordeningen en beleid zoveel mogelijk geïntegreerd. Voor de ambtenaren staan de eerste maanden in het teken van het opzetten en inwerken in de nieuwe organisatie.

## **4 Financiële gevolgen bij herindeling**

- Financieel toezicht (art. 12 Financiële-verhoudingswet)  
Voor gemeenten die bij een herindeling zijn betrokken, geldt volgens artikel 21 van de Wet arhi een verscherpt financieel toezicht. Het verscherpt financieel toezicht houdt in dat de begroting en belangrijke uitgaven van de gemeente vooraf door GS goedgekeurd moeten worden. Dit om te voorkomen dat besluiten van bestaande gemeenten een zware claim op de financiën van de toekomstige gemeente leggen.

- Aanvullende uitkering herindeling  
Gemeenten die zijn heringedeeld, ontvangen een extra bijdrage uit het gemeentefonds op grond van de verdeelmaatstaf herindeling. Dit om frictiekosten (lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn) te compenseren. Deze extra bijdrage wordt uitgekeerd over een periode van vier jaar.

### Meer informatie

- Wet Arhi: (hier) <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003718/>
- Beleidskader gemeentelijke herindeling: (hier) <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/07/13/beleidskader-gemeentelijke-herindeling.html>
- Herindeling gewogen, Herweijer en Fraanje, 2010 (hier) <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/07/17/herindelingen-gewogen/herindelingen-gewogen-oktober-2008.pdf&sa-SZ7TKTMkL1Td7-1oPV4QgR6eXMAQ&ved=0CBAQFjAA&usg=AFQjCNFIYK6I-SZ7TKTMkL1Td7-1oPV4Qg>