

Handreiking administratieve en organisatorische aspecten gemeentelijke herindeling



provincie **HOLLAND**
ZUID

Inhoud

Voorwoord	4
1 Inleiding	5
1.1 Algemeen	5
1.2 Doel en reikwijdte Handreiking	6
1.3 Leeswijzer	6
2 Herindelingsproces	7
2.1 Wettelijk kader	7
2.2 Herindeling of grenscorrectie	7
2.3 Wettelijk proces in het kort	7
2.4 Beleidskader ministerie van BZK	9
3 Fasen herindelingsproces	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Voorbereiding	11
3.3 Start nieuwe gemeente	15
3.4 Periode na herindeling	15
4 Financieel toezicht	17
4.1 Wettelijke basis	17
4.2 Verhouding toezicht Wet arhi en toezicht Gemeentewet	18
4.3 Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader	18
4.4 Toepassing preventief Arhi-toezicht	19
4.5 Globaal toetsingskader	19
4.6 Uitgaven voor nieuw te vormen gemeente	21
4.7 Uitgaven nieuwe gemeente voordat begroting is vastgesteld	21
4.8 Afhandelingsprocedure	21
5 Begroting en jaarrekening	23
5.1 Begroting	23
5.2 Jaarrekeningen opgeheven gemeenten	25
5.3 Maatstaf herindeling	25
6 Regeling rond rechtskracht voorschriften en gemeentelijke belastingen	27
6.1 Inleiding	27
6.2 Algemene regeling	27
6.3 Uitzondering voor onroerendezaakbelasting	28
6.4 Uitzondering voor baatbelastingen	29
6.5 Nog niet in werking getreden verordeningen	29
6.6 Bevoegdheid tot heffing en invordering	29
6.7 Ontwikkelingen precariobelasting	30

7	Verrekeningen tussen gemeenten	31
7.1	Inleiding	31
7.2	Overgang rechten en verplichtingen	32
7.2.1	Algemeen	32
7.2.2	Jurisprudentie	32
7.2.3	Overgang rechten en verplichtingen	33
7.2.4	Waardevaststelling activa in overgaand gebied	34
7.2.5	Reserves en voorzieningen	35
7.2.6	Vennootschapsbelasting	36
7.3	Nutsvoorzieningen	36
7.4	Uitkeringen Rijk, provincie of gemeente	36
7.5	Overige verrekeningen	37
7.6	Rente	37
8	Gemeenschappelijke regelingen	38
9	Personele zaken	40
9.1	Inleiding	40
9.2	Uitkering (waarnemend) burgemeesters en wethouders	40
9.3	Gemeentesecretaris en griffier	41
9.3.1	Positie gemeentesecretaris op te heffen gemeente	41
9.3.2	Benoeming (tijdelijk) gemeentesecretaris	41
9.3.3	Benoeming (tijdelijk) griffier	42
9.4	Ambtenaar burgerlijke stand	42
9.5	Overige ambtenaren en onderwijzend personeel	42
10	Kadaster	44
10.1	Grensbeschrijving	44
10.2	Grenscorrectie	44
10.3	Registergoederen	44
11	(Documentaire) informatievoorziening en archief	45
11.1	ICT	45
11.2	Informatievoorziening	45
	Bijlage Good practices bij gemeentelijke herindelingen	48

Voorwoord

Op het moment dat gemeenten het proces van herindeling starten, roept dit onherroepelijk de nodige vragen op over de wijze van aanpak van de noodzakelijke stappen op juridisch, bestuurlijk en uitvoerend niveau.

Gelet op de opgedane kennis en ervaring bij gemeentelijke herindelingen wil de provincie, daar waar het haar taken en bevoegdheden betreft, gemeenten ondersteuning bieden bij de herindelingsprocedure. Dit heeft in 2001 geleid tot een praktische handreiking die beschikbaar is gesteld aan alle gemeenten in Zuid-Holland en in 2009 is herzien.

Nu, zeven jaar later moet geconstateerd worden dat de *Handreiking organisatorische en administratieve aspecten gemeentelijke herindeling* op een aantal onderdelen verouderd is, dat bepaalde relevante onderwerpen ontbreken en actualisatie en uitbreiding gewenst zijn. Ook heeft een aantal gemeenten in Zuid-Holland het signaal afgegeven dat er behoefte bestaat aan een nieuwe versie van de Handreiking en tenslotte is er ook een bestuurlijke urgentie tot vernieuwing geuit in de door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland vastgestelde notitie “Slimmer en sterker bestuur in Zuid-Holland”.

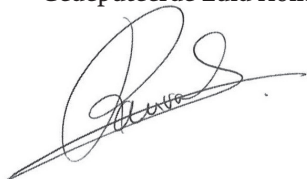
Voor u ligt de vernieuwde Handreiking.

Bij het opstellen van deze Handreiking zijn gesprekken gevoerd met een aantal gemeenten in Zuid-Holland die een herindelingsproces hebben doorgemaakt. Tijdens deze gesprekken zijn de behoeften geïnventariseerd en is kennis genomen van de opgedane ervaringen van de gemeenten. Ook is een aantal provincies gevraagd naar hun kennis en ervaring op dit terrein en is gesproken met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Al deze gesprekken zijn een bron van inspiratie geweest en hebben geleid tot zinvolle aanvullingen. Ik wil een ieder dan ook bedanken voor zijn of haar inbreng.

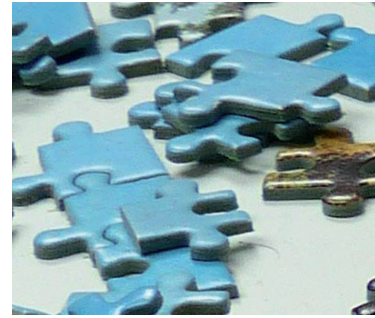
Ik hoop dat de *Handreiking organisatorische en administratieve aspecten gemeentelijke herindeling* voldoet aan uw verwachtingen en u behulpzaam zal zijn bij de inrichting en uitvoering van het herindelingsproces.

Gedeputeerde Zuid-Holland,



Drs. R.A.M. van der Sande

1 Inleiding



1.1 Algemeen

Een gemeentelijke herindeling is een uniek en bijzonder proces. Zelden krijgt een gemeente vaker dan één keer daarmee te maken. Naast belangrijke bestuurlijke en maatschappelijke gevolgen is ook sprake van ingrijpende administratieve en organisatorische wijzigingen voor de ambtelijke organisatie. De betrokken gemeenten maken een veranderingsproces door dat intensief en onomkeerbaar is.

Tijdens dit proces spelen zowel de gemeenten, de provincie als de minister van BZK een belangrijke rol. De formele kaders voor deze rolinvulling worden gegeven in de Wet algemene regels herindeling ([Wet arhi](#)). De rol van de provincie bij herindelingen is daarnaast ook nog geregeld in de [Gemeentewet](#) en de [Kieswet](#) (en het [Kiesbesluit](#)) waarin Gedeputeerde Staten een aantal taken en bevoegdheden toebedeeld hebben gekregen op het terrein van het administratieve en organisatorische beheer.

Om gemeenten behulpzaam te zijn bij de herindelingsprocedure is deze vernieuwde Handreiking van de provincie opgesteld. Gebleken is dat gemeenten daaraan ook behoefte hebben. Daarnaast kunnen gemeenten ook gebruik maken van het Handboek gemeentelijke herindeling (verder te noemen Handboek) en het [Beleidskader gemeentelijke herindeling van het ministerie van BZK](#) (verder te noemen Beleidskader). In het Handboek wordt uitgebreid ingegaan op de verschillende (wettelijk) te nemen stappen om te komen tot een gemeentelijke herindeling. In het Beleidskader worden de criteria nader toelicht aan de hand waarvan de minister van BZK het herindelingsadvies toetst.

De Handreiking van de provincie, het Handboek en het Beleidskader van het ministerie van BZK vullen elkaar aan. Daar waar het Handboek de wettelijke procedure in het kader van de Wet arhi bespreekt en daarbij de bedoeling van de wetgever verduidelijkt, biedt de Handreiking een nadere, concrete uitwerking van de provinciale taken en bevoegdheden in het kader van de Arhi-procedure en wat de provincie daarbij van de betrokken gemeenten verwacht.

Deze documenten bevatten samen de informatie die een gemeente nodig heeft om een Arhi-procedure goed te kunnen doorlopen.

Tot slot biedt ook de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uitgebrachte [publicatie “Gemeentelijke herindeling, Handleiding voor de uitvoering”](#) aanvullende informatie aan gemeenten bij de werkzaamheden die voortvloeien uit het besluit tot herindeling.

1.2 Doel en reikwijdte Handreiking

De Wet arhi vormt de basis voor deze Handreiking, maar beperkt zich tot een gemeentelijke herindeling, zoals omschreven in artikel 1, eerste lid, sub a van deze wet. Hoewel in sommige hoofdstukken wordt ingegaan op een grenscorrectie, wordt deze niet uitputtend behandeld.

1.3 Leeswijzer

De Handreiking bestaat uit twee delen. In het eerste deel, de hoofdstukken 2 en 3, worden kort het wettelijke proces van herindeling, de daarbij te nemen stappen en de daarbij behorende regelgeving beschreven.

Het tweede deel gaat in op datgene wat praktisch moet gebeuren om een herindeling te realiseren en de wijze waarop. Zo bevat hoofdstuk 4 de uitwerking van het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader, 'Kwestie van Evenwicht', van juni 2014 over het financiële toezicht bij een herindeling. In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan de inrichting van de eerste begroting, het opstellen van de jaarrekeningen van de op te heffen gemeenten en aan de herindelingsbijdrage (maatstaf herindeling) op grond van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Hoofdstuk 6 behandelt de gemeentelijke belastingen en hoofdstuk 7 de wijze waarop rechten en verplichtingen overgaan en tussen gemeenten verrekend moeten worden. Hoofdstuk 8 gaat over personele aangelegenheden, terwijl in hoofdstuk 9 de gang van zaken rondom het Kadaster wordt beschreven. Hoofdstuk 10 bevat nadere informatie over de gevolgen voor gemeenschappelijke regelingen. Tot slot wordt in hoofdstuk 11 aandacht besteed aan de archiefwettelijke aspecten van een herindeling en de gevolgen daarvan voor de (documentaire) informatievoorziening en automatisering.

2 Herindelingsproces



2.1 Wettelijk kader

Artikel 123 van de [Grondwet](#) bepaalt dat het opheffen en opnieuw instellen van gemeenten bij wet plaatsvindt. De Tweede en Eerste Kamer moeten elke gemeentelijke herindeling in een herindelingswet vaststellen. Deze herindelingswet is bij geen enkele herindeling gelijk. De onderwerpen die in deze wet worden geregeld, verschillen dan ook per keer. De bij de herindeling te volgen procedure staat beschreven in de Wet arhi. Tevens is een aantal artikelen uit de Gemeentewet en de Kieswet (en het Kiesbesluit) van toepassing op een herindelingsproces.

2.2 Herindeling of grenscorrectie

De Wet arhi maakt een onderscheid tussen een gemeentelijke herindeling en een grenscorrectie.

Artikel 1, eerste lid, sub a, van de Wet arhi omschrijft een gemeentelijke herindeling als een wijziging van een gemeentelijke indeling. Daaronder wordt verstaan de instelling en de opheffing van gemeenten maar ook een wijziging van gemeentegrenzen waardoor naar verwachting het inwonertal van ten minste één van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal toe- of afnemen.

Daarnaast spreekt de Wet arhi in artikel 1, eerste lid, sub d ook over een grenscorrectie. Een grenscorrectie is een wijziging van een gemeentegrens waardoor naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal toe- of afnemen.

Bij een grenscorrectie is sprake van minder en andere wettelijke voorschriften dan bij een herindeling. Het proces is over het algemeen korter en het karakter daarvan ook minder ingrijpend. Zo is bijvoorbeeld een herindelingswet niet nodig ¹.

In het geval dat een grenscorrectie tegelijk plaatsvindt met een gemeentelijke herindeling, maakt de grenscorrectie onderdeel uit van de herindelingswet.

2.3 Wettelijk proces in het kort

Hieronder worden de wettelijke procedure en de procedurele stappen die voortvloeien uit de Wet arhi (en de Gemeentewet en de Kieswet) in het kort beschreven. Een uitgebreide beschrijving is te vinden in het Handboek van het ministerie van BZK

¹ Overigens kan dit wel op basis van artikel 3, tweede lid, sub c van de Wet arhi. Daarin staat vermeld dat een grenscorrectie ook bij wet kan geschieden.

(Deel II Wettelijk Spoor). Ook wordt nog gewezen op het [schema](#) op de website van de provincie Zuid-Holland waarin puntsgewijs de verschillende wettelijke stappen tijdens een Arhi-procedure staan beschreven.

Het herindelen van gemeenten geschiedt bij wet. Een gemeentelijke herindeling vindt ingevolge de Wet arhi op 1 januari na de inwerkingtreding van de herindelingswet plaats. Het initiatief tot een herindeling of een grenscorrectie kan zowel van de gemeente(n) als de provincie komen. In het laatstgenoemde geval geldt een gedeeltelijk andere procedure (artikel 8 Wet arhi). Ook de minister van BZK kan een procedure tot herindeling of grenscorrectie starten, maar dat komt in de praktijk zelden voor.

Een gemeentelijke herindeling kan bestaan uit een samenvoeging, waarbij twee of meer gemeenten worden opgeheven en van hun grondgebied één nieuwe gemeente wordt gevormd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van een zogeheten lichte samenvoeging. Bij een dergelijke samenvoeging wordt ten minste één gemeente, meestal de grootste van de betrokken gemeenten, niet opgeheven. Daardoor blijven de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan de opheffing voor (ten minste) één van de betrokken gemeenten achterwege.

Ook bestaat de mogelijkheid van opsplitsing. De gemeente wordt dan opgeheven maar gaat niet in haar geheel over naar één nieuwe gemeente. Het grondgebied wordt verdeeld over meerdere gemeenten. Zo is het bij een opsplitsing ook nodig om de begroting van de op te heffen gemeente bij de andere betrokken gemeenten onder te brengen.

Voorts wordt nog onderscheid gemaakt tussen een binnenprovinciale en een interprovinciale wijziging. In het laatste geval is er niet alleen sprake van een wijziging van gemeentegrenzen maar ook van de grenzen van de provincie. Er kan dan sprake zijn van een provinciegrensoverschrijdende herindeling of grenscorrectie. In de artikelen 3 en 9 van de Wet arhi is de te volgen procedure beschreven. Een nauwe bestuurlijke samenwerking tussen de betrokken provincies is in een dergelijk proces een absoluut vereiste.

Op de gevolgen van een interprovinciale grenswijziging wordt in deze Handreiking verder niet meer ingegaan.

In het vervolg van dit hoofdstuk is de procedure beschreven waarbij de betrokken gemeenten zelf het initiatief nemen tot een gemeentelijke herindeling.

De colleges van Burgemeester en Wethouders (BenW) van de betrokken gemeenten stellen samen een herindelingsontwerp op dat de betrokken gemeenteraden vaststellen (artikel 5, lid 1 Wet arhi). Na de vaststelling ligt het herindelingsontwerp gedurende acht weken ter inzage op de gemeentesecretarie (artikel 5, lid 2 Wet arhi). Een ieder kan binnen deze termijn een zienswijze indienen waarop de colleges van BenW een reactie moeten geven. Het voorbereiden van een dergelijke reactie kan veel tijd in beslag nemen.

Ook sturen de gemeenten het herindelingsontwerp naar Gedeputeerde Staten van de betrokken provincie en de waterschapsbesturen. Daarnaast verdient het de voorkeur om ook alle omliggende gemeenten op de hoogte te stellen van het herindelingsontwerp en hen te vragen om een zienswijze te geven, zodat het regionaal draagvlak (één van de criteria van het Beleidskader) kan worden getoetst.

Na de vaststelling van het herindelingsontwerp start van rechtswege het preventief financieel Arhi-toezicht van de provincie (artikel 21 Wet arhi), met dien verstande dat dit alleen betrekking heeft op de door Gedeputeerde Staten aangewezen besluiten. Dit wordt besproken in een overleg tussen de betrokken gemeenten en de provincie en vervolgens neergelegd in een brief van de provincie, een zogeheten Arhi-brief. Vervolgens stellen de colleges van BenW een herindelingsadvies op, met inachtneming van de criteria zoals opgesteld in het Beleidskader van het ministerie van BZK. In paragraaf 2.4 wordt hierop verder ingegaan. Tevens wordt in het herindelingsadvies ingegaan op de ingediende zienswijzen.

Nadat het herindelingsadvies door de betrokken gemeenteraden is vastgesteld, wordt het, voorzien van de ingediende zienswijzen, naar Gedeputeerde Staten van de betrokken provincie gestuurd. Gedeputeerde Staten zenden vervolgens het herindelingsadvies, voorzien van hun zienswijze, naar de minister van BZK. Indien de minister instemt met het herindelingsadvies, zendt hij binnen vier maanden na ontvangst van het herindelingsadvies een voorontwerp van een herindelingswet naar de ministerraad, die vervolgens advies inwint bij de Raad van State. Het wetsvoorstel wordt, vergezeld van het advies van de Raad van State, vervolgens bij de Tweede Kamer ingediend. Na instemming door de Tweede Kamer en Eerste Kamer volgt een publicatie van de wet in het Staatsblad.

Nieuw is dat een herindelingswet vatbaar is voor het houden van een raadgevend referendum op grond van de [Wet raadgevend referendum](#).

De minister van BZK dient een week na bekrachtiging van de herindelingswet mededeling te doen in de Staatscourant van de bekrachtiging, van een algemeen toegankelijke vindplaats van de tekst van de wet en van zijn besluit of over deze wet een raadgevend referendum kan worden gehouden. Een tijdstip van inwerkingtreding van een wet of onderdeel van een wet waarover een referendum kan worden gehouden, wordt niet eerder gesteld dan acht weken na de mededeling in de Staatscourant (artikelen 7, lid 1 en 8, lid 1 Wet raadgevend referendum).

De ervaring leert dat na toezending van het herindelingsadvies naar de minister van BZK de behandeling van een wetsvoorstel tot de datum van de herindeling ongeveer anderhalf jaar duurt.

2.4 Beleidskader gemeentelijke herindeling ministerie van BZK

In het Beleidskader wordt aangegeven hoe gemeentelijke herindelingen worden beoordeeld en getoetst.

Voorop staat dat de gemeenten als eerste aan zet zijn bij het vinden van oplossingen om hun maatschappelijke opgaven beter te kunnen oppakken.

Vanuit de algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur speelt de provincie een belangrijke rol in de discussie over de bestuurskracht van gemeenten. Daarnaast heeft zij goed zicht op de regionale aspecten.

Vanuit deze verantwoordelijkheid kan de provincie aanleiding zien om zelf het initiatief tot herindeling te nemen of een initiatief van gemeenten over te nemen als deze zelf niet tot een gedragen herindelingsvoorstel kunnen komen.

Dat betekent een verruiming van de provinciale rol ten opzichte van het Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2011. Deze verruiming past bij de algemene verantwoordelijkheid die de provincies hebben voor de kwaliteit van het lokaal bestuur.

Het Beleidskader formuleert criteria aan de hand waarvan de herindelingsvoorstellen worden getoetst:

a. Draagvlak

Een zo groot mogelijk draagvlak is van belang. Dit kan zowel bestuurlijk, maatschappelijk of regionaal van aard zijn.

Dit betekent niet dat unanimiteit bij gemeentebesturen (of inwoners) is vereist om een herindelingsadvies over te nemen. Het verdient aanbeveling om de omliggende of anderszins betrokken gemeenten te vragen een zienswijze in te dienen. Ook moet aandacht worden besteed aan het maatschappelijk draagvlak en de wijze waarop dit is vastgesteld. Daarnaast is de opvatting van de provincie van belang.

b. Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid

De nieuwe gemeente dient een interne samenhang te kennen die identiteit geeft aan de nieuwe gemeente zonder het belang van de dorpen en kernen te miskennen. Het mag niet zo zijn dat een nieuwe gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid waarmee burgers en maatschappelijke organisaties zich niet of nauwelijks verbonden voelen.

c. Bestuurskracht

Gemeentebesturen zijn bestuurskrachtig als zij hun maatschappelijke opgaven kunnen oppakken en wettelijke taken adequaat kunnen vervullen waarbij recht wordt gedaan aan het belang van hun maatschappelijke omgeving en in dit belang wordt gehandeld.

d. Evenwichtige regionale verhoudingen

Ook opgeschaalde gemeenten blijven relaties onderhouden, via formele samenwerking en anderszins. Evenwichtige regionale verhoudingen zijn daarvoor belangrijk.

e. Duurzaamheid

De nieuwe gemeente hoort duurzaam in staat te zijn de gemeentelijke taken (zelfstandig) uit te voeren. Voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare tijd opnieuw bij een herindeling wordt betrokken. De duurzaamheid van een nieuw gevormde gemeente heeft nadrukkelijk ook een regionaal aspect. Wel kan bij een urgente noodzaak het belang van het versterken van de gemeentelijke bestuurskracht zwaarder wegen dan duurzaamheid.

Bij het opstellen van de provinciale zienswijze op het herindelingsadvies zal de provincie ook nadrukkelijk deze criteria betrekken.

Het beleidskader gaat verder nog in op de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds, de vergoeding voor de zogeheten frictiekosten, de herindelingscan, de tussentijdse herindelingsverkiezingen en voorschriften rondom de naam voor de nieuwe gemeente.

3 Fasen herindelingsproces



3.1 Inleiding

Een herindeling is een ingrijpend proces en raakt alle facetten van de bestuurlijke maar ook van de ambtelijke organisatie. De gevolgen voor de gemeentelijke organisatie mogen niet worden onderschat. In het proces van een gemeentelijke herindeling kan een drietal stappen worden onderscheiden:

- voorbereiding;
- start nieuwe gemeente;
- periode na herindeling.

3.2 Voorbereiding

In deze fase van het proces van herindeling, waarin de samen te voegen gemeenten nog zelfstandig zijn en er nog onduidelijkheid bestaat over de definitieve herindelingswet, verdient het nadrukkelijk aanbeveling om tal van zaken al voor te bereiden en te regelen. Dit om de overgang naar de nieuw te vormen gemeente in goede banen te leiden. In deze periode van onzekerheid wordt gemakkelijk vergeten dat er slechts weinig tijd zal overblijven nadat het wetgevingstraject is afgerond. Indien met de voorbereidingen wordt gewacht tot het tijdstip van plaatsing van de herindelingswet in het Staatsblad, resteert te weinig tijd om de voorbereiding voorspoedig te laten verlopen. Daarom moeten de besturen van de bij de herindeling betrokken gemeenten in onderling overleg ervoor zorgdragen dat op tijd voorbereidingen worden getroffen (artikel 79, lid 1 Wet arhi). Gedeputeerde Staten bevorderen de totstandkoming van het onderlinge overleg tussen de betrokken gemeenten (artikel 79, lid 2 Wet arhi). Gebruikelijk is dat in deze fase regelmatig contact en interactie is tussen de betrokken gemeenten en de provincie.

Overleg op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau is belangrijk, maar er moet ook aandacht zijn voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties binnen de betrokken gemeenten en voor omliggende gemeenten en samenwerkingsverbanden. Verder is het in deze fase van het proces belangrijk dat het bestuur de verantwoordelijkheid niet bij voorbaat delegeert aan ambtenaren of externe adviseurs. Veel (tijdelijke) fusie-effecten kunnen worden voorkomen of wegen minder zwaar, wanneer deze op tijd en op bestuurlijk niveau zijn besproken. Overigens kan ook een tijdige voorbereiding waarschijnlijk niet alle ongewenste effecten voorkomen.

De provincie realiseert zich dat gemeenten redenen kunnen hebben om een enigszins afwachtende houding aan te nemen waardoor het gewenste overleg en de daarmee samenhangende voorbereidingen minder voortvarend kunnen verlopen. In een dergelijk geval zal de provincie met de betrokken gemeente in gesprek gaan.

De Wet arhi bevat voor de nadere betrokken invulling van de voorbereidende fase geen formele voorschriften. De betrokken gemeenten kunnen zelf dus bepalen hoe zij hieraan invulling geven. Vaak komen in meer of mindere mate bepaalde zaken aan de orde, zoals het opstellen van het gewenste besturingsmodel en het vaststellen van de missie van de nieuwe organisatie. Daarnaast wordt vaak aangegeven hoe de nieuwe gemeente zal omgaan met de diversiteit van de verschillende voormalige gemeenten en haar kernen, bijvoorbeeld door het opstellen van een toekomstvisie met betrekking tot binnengemeentelijke samenwerking, een actief kernenbeleid of beleid met betrekking tot wijkgericht werken. Ook kan worden gedacht aan het harmoniseren van belastingen of bepaalde regelingen die een peildatum kennen, zoals de riool- en reinigingsheffing. Kenmerkend is dat de gemeenten zich bij de opbouw van een nieuwe organisatie vooral bezig houden met de afstemming en inrichting van allerlei administratieve processen. Voor de afstemming van de verschillende culturen binnen de betrokken gemeenten en de mogelijke knelpunten die dat mee zich mee kunnen brengen bij de verdere uitbouw van de nieuwe organisatie blijkt in de praktijk onvoldoende oog te zijn. De provincie vindt het van groot belang dat gemeenten hier ook al in dit stadium aandacht aan besteden.

Ook is het wenselijk om een projectorganisatie in het leven te roepen om de herindeling voor te kunnen bereiden.

Ter afsluiting van deze voorbereidende fase wordt vaak een zogeheten principebesluit door de betrokken gemeenteraden genomen. Daarin komen in ieder geval de volgende onderwerpen aan de orde:

- wil de gemeente tot herindeling overgaan;
- in welke samenstelling van gemeenten zal dit plaatsvinden;
- wanneer is de beoogde herindelingsdatum;
- hoe wordt de herindelingsprocedure ingericht.

Met dit besluit wordt aan de colleges van BenW opdracht gegeven om een herindelingsontwerp op te stellen. Een herindelingsproces start, zoals eerder in paragraaf 2.3 beschreven, formeel met het vaststellen van een herindelingsontwerp door de raden van de betrokken gemeenten.

De ervaring leert om al in een vroegtijdig stadium te starten met het werven van een beoogd gemeentesecretaris zodat deze kan meedenken over de bouw van de nieuwe organisatie.

Zoals gezegd bevorderen Gedeputeerde Staten het onderlinge overleg tussen de gemeenten. De provincie Zuid-Holland maakt bijvoorbeeld in dat kader gebruik van het document ['Werkafspraken financieel toezicht in het kader van de Wet arhi'](#) waarin is neergelegd op welke wijze gemeenten onderling met besluiten met financiële gevolgen moeten omgaan, waar het arhi-toezicht betrekking op heeft en op welke wijze de besluiten aan de provincie worden verstrekt.

Afhankelijk van de aard van de besluiten is sprake van een lichte procedure, waarbij ervan wordt uitgegaan dat een college van een andere gemeente met het besluit akkoord gaat als niet binnen een nader te bepalen termijn wordt gereageerd of van een zware procedure, waarbij binnen een nader te bepalen termijn schriftelijk moet worden aangegeven of een college van een andere gemeente akkoord gaat. Daarnaast kunnen de betrokken gemeenten besluiten om gezamenlijk een Arhi-protocol op te stellen.

Herindelingsscan

De provinciale financiële toezichthouder biedt, na een verzoek daartoe van alle gemeenten die betrokken zijn bij een herindelingsproces, de mogelijkheid van het opstellen van een herindelingsscan aan. Eventueel daaruit vloeiende kosten zijn voor rekening van de provincie.

Een herindelingsscan bevat een onderzoek naar de financiële positie van de beoogde nieuwe gemeente en draagt sterk het karakter van een begrotingsscan. Er wordt onderzoek gedaan naar de financiële positie en functie van de afzonderlijke gemeenten die bij de herindeling betrokken zijn. Ook wordt aandacht besteed aan de financiële effecten van de gemeentelijke herindeling, zoals het effect van de herindeling op de algemene uitkering, de verwachte bijdrage van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling of het soort frictiekosten waarmee de gemeente te maken kan krijgen. De herindelingsscan geeft tevens zicht op hoe de nettolasten van de nieuwe gemeente zich verhouden tot de (norm)vergoeding van de algemene uitkering (clustervergelijking). De herindelingsscan is in principe openbaar en is voor zowel de provincie als de gemeente niet vrijblijvend. Wel is de gemeente autonoom in de wijze waarop zij met de uitkomsten van de scan omgaat.

Daarnaast bestaat voor de betrokken gemeenten ook de mogelijkheid om door een extern bureau een diepgaander onderzoek te laten uitvoeren, een zogeheten due diligence-onderzoek. Een dergelijk onderzoek richt zich op het vaststellen van de juistheid van de gepresenteerde informatie en het in beeld brengen van risico's en kansen. Een due diligence-onderzoek richt zich niet alleen op financiële, maar ook op fiscale en juridische aspecten. Het staat de gemeente vrij om voor een dergelijk onderzoek (in plaats van een herindelingsscan) te kiezen. De gemeente draagt zelf de kosten voor dit onderzoek.

Tussentijdse verkiezingen

Voor het instellen van een nieuwe gemeenteraad zijn tussentijdse herindelingsverkiezingen nodig (artikel 52 Wet arhi). De Wet arhi bepaalt dwingend wanneer de kandidaatstelling en de verkiezingen moeten plaatsvinden. De kandidaatstelling moet plaatsvinden op een maandag in de periode tussen 5 en 11 oktober in het jaar voorafgaand aan de herindelingsdatum (artikel 55, lid 2 Wet arhi). Bij de kandidaatstelling leveren politieke partijen hun kandidatenlijst en andere stukken in bij het centraal stembureau.

De verkiezingen vinden 44 dagen later plaats, dus op een woensdag tussen 18 en 24 november.

De Wet arhi is in 2014 gewijzigd, waarbij een regeling is opgenomen die betrekking heeft op een herindeling die halverwege een raadsperiode plaatsvindt ([Kamerstuk 2013/2014, 33889, nr.3](#)). In een dergelijk geval wordt de eerstvolgende raadsverkiezing achterwege gelaten. Het gevolg hiervan is dat in dat geval de zittingsduur van de nieuwe raad (maximaal) 6 jaar en 3 maanden zal zijn.

De cyclus ziet er dan als volgt uit en wordt elke vier jaar herhaald.

Datum van herindeling	Herindelings-verkiezingen	Reguliere verkiezingen in 2018	Eerstvolgende reguliere verkiezingen na herindeling	Zittingsduur eerste gemeenteraad nieuwe gemeente
1 januari 2018	November 2017	Nee	Maart 2022	4 jaar en 3 maanden
1 januari 2019	November 2018	Nee	Maart 2022	3 jaar en 3 maanden
1 januari 2020	November 2019	Ja	Maart 2026	6 jaar en 3 maanden
1 januari 2021	November 2020	Ja	Maart 2026	5 jaar en 3 maanden

Gedeputeerde Staten bepalen het aantal raadsleden van de nieuwe gemeente, met in achtneming van artikel 8 van de [Gemeentewet](#). Dit doen zij aan de hand van de CBS-gegevens over het inwoneraantal van de samen te voegen gemeenten op 1 januari voorafgaand aan het jaar van de samenvoeging.

Bij het bepalen van onder andere de datum van de kandidaatstelling heeft de provincie contact met de betrokken gemeenten en, indien het een interprovinciale wijziging betreft, ook met de andere betrokken provincie. Daarom is het van belang dat de betrokken gemeenten zo spoedig mogelijk de naam van de contactperso(o)n(en) doorgeven.

Op basis van het gevoerde overleg wordt een verkiezingsagenda door de betrokken gemeenten opgesteld.

Gedeputeerde Staten kunnen om zwaarwegende redenen die verband houden met de dag van kandidaatstelling of met de dag van stemming bepalen dat de kandidaatstelling op een andere datum plaatsvindt. Wel moet de stemming voor de datum van de herindeling plaatsvinden (artikel 55, lid 2 Wet arhi).

Om deze verkiezingen mogelijk te maken, zijn voorbereidende besluiten en werkzaamheden nodig zoals de verspreiding van stempassen en kieslijsten en de inrichting van de stembureaus. De naar inwonertal grootste betrokken gemeente is belast met deze voorbereiding (artikel 52 Wet arhi).

Zo moet de aangewezen gemeente vóór de door Gedeputeerde Staten bepaalde datum de indeling in de stemdistricten regelen. Ook moeten de leden en plaatsvervangende leden van het hoofdstembureau en de leden en plaatsvervangende leden van de stembureaus worden benoemd (artikel 55, lid 6 Wet arhi).

Voorts zendt het college van BenW van een gemeente waarvan het gebied overgaat, een opgave van alle geregistreerde, kiesgerechtigde personen in hun gemeente aan de aangewezen gemeente. Deze datum wordt eveneens door Gedeputeerde Staten bepaald (artikel 54, lid 1 Wet arhi).

Ook het onderzoek van de geloofsbrieven van de benoemde raadsleden vindt plaats door de aangewezen gemeente op een door Gedeputeerde Staten te bepalen datum.

Deze voorbereidingen en de verkiezingen zelf verlopen overigens net zoals de reguliere gemeenteraadsverkiezingen.

Gemeentenaam

Tijdens de voorbereidende periode moet ook worden nagedacht over de nieuwe naam van de gemeente. De naam die uiteindelijk in de herindelingswet komt, is de definitieve naam van de nieuwe gemeente. Als het de betrokken gemeenten niet lukt om te komen tot een nieuwe naam, dan neemt de minister van BZK op basis van het Beleidskader de naam van de grootste betrokken gemeente (naar inwoneraantal) in het wetsvoorstel op als naam van de nieuwe gemeente. Wel kan de gemeenteraad van de nieuwe gemeente vervolgens achteraf de gemeentenaam wijzigen (artikel 158 Gemeentewet). De ingangsdatum van deze nieuwe naam moet ten minste één jaar na de datum van het besluit tot naamswijziging liggen.

3.3 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.

In deze fase vindt de praktische uitvoering plaats. De organisaties en de administratieve systemen van de betrokken gemeenten worden in elkaar geschoven, als dit niet al eerder is gebeurd.

Het nieuwe gemeentebestuur kan met behulp van de nieuwe ambtelijke organisatie haar formele bevoegdheden gebruiken. De eerste raadsvergadering vindt plaats op de eerste werkdag na de start van de nieuwe gemeente (artikel 56, lid 3 Wet arhi). Tijdens deze ceremoniële vergadering worden onder andere de nieuwe raadsleden beëdigd, de waarnemend burgemeester geïnstalleerd, de wethouders benoemd en beëdigd en de griffier benoemd. Tevens wordt het startsein gegeven voor de werving van een nieuwe burgemeester.

De eerste vergadering van het college van BenW vindt zo spoedig mogelijk plaats na de start van de nieuwe gemeente. Tijdens deze vergadering worden bijvoorbeeld besluiten genomen die nodig zijn voor de opbouw en functioneren van de nieuwe gemeente en wordt de nieuwe gemeentesecretaris benoemd.

3.4 Periode na herindeling

In deze periode zal de nieuwe gemeenteraad een groot aantal besluiten moeten nemen die al (gedeeltelijk) zijn voorbereid door de oude gemeentebesturen. Wat betreft financiële aspecten gaat het dan bijvoorbeeld om het vaststellen van de begroting inclusief het nieuwe beleid, de verordeningen als bedoeld in de artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet en de belastingverordeningen. Zo kan worden gedacht aan het bepalen van de financiële positie. Hierbij is het van belang dat duidelijkheid is over het gewenste onderhoudsniveau van de diverse kapitaalgoederen, zoals wegen en riolering, en de daaraan verbonden kosten. Deelname in bepaalde gemeenschappelijke regelingen moet worden heroverwogen en eventuele verrekeningen met andere gemeenten moeten worden voorbereid. Geadviseerd wordt om bij deze en andere besluiten gebruik te maken van het document Werkafspraken financieel toezicht in het kader van de Wet arhi.

De eerste begroting van de nieuwe gemeente valt automatisch onder het zogeheten preventief toezicht op basis van de Gemeentewet (artikel 203). De reden is de niet tijdige toezending van de eerste begroting aan de provincie. Daar de nieuwe raad pas op 1 januari van het begrotingsjaar in functie treedt, kan deze nooit vóór 15 november van het voorafgaande jaar al de begroting van de nieuwe gemeente vastgesteld hebben (artikel 191 Gemeentewet).

Nazorg

De provincie hecht veel belang aan nazorg. Vanuit de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur voelt de provincie zich ook (mede-) verantwoordelijk voor het welslagen van een gemeentelijke herindeling en de in dat kader geformuleerde doelstellingen. De provincie wil dan ook gedurende het eerste jaar de net heringedeelde gemeente, voor zover daartoe behoefte bestaat en op basis van vrijwilligheid, ondersteunen bij de verdere vorming van de nieuwe gemeente door het beschikbaar stellen van de bij de provincie beschikbare kennis en ervaring. Zo kan de provincie de gemeente op financieel gebied adviseren bij het opstellen van een begroting zo snel mogelijk na de gemeentelijke herindeling. Ook kan de provincie advies geven bij wijzigingen rondom gemeenschappelijke regelingen.

De ondersteuning bestaat overigens niet uit het verstrekken van financiële middelen of formatie.

Tevens wil de provincie kort na de start, samen met de nieuwe gemeente, eenmalig terugblikken op het proces tijdens de gemeentelijke herindeling. Vragen die hierbij aan de orde kunnen komen, zijn:

- Hoe is het proces verlopen? Wat ging goed en wat minder?
- Zijn de beoogde doelstellingen daadwerkelijk behaald?
- Indien dit niet het geval is, hoe deze alsnog kunnen worden behaald?

Daarnaast zijn er vanzelfsprekend de periodieke bestuurlijke en ambtelijke contacten waarin ook de verdere uitbouw van de nieuwe gemeente kan worden besproken. Zo heeft de commissaris van de Koning periodiek overleg met de burgemeester en heeft de gedeputeerde die dit onderwerp in portefeuille bestuurlijk overleg met de vakinhoudelijke wethouder.

4 Financieel toezicht



4.1 Wettelijke basis

De Wet arhi bepaalt dat met ingang van de dag waarop een gemeente op grond van een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven, de door Gedeputeerde Staten aangewezen besluiten van het college van BenW goedkeuring behoeven van Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten kunnen categorieën van besluiten aanwijzen die vallen onder toezicht van de Wet arhi (artikel 21, lid 2 Wet arhi). Het gaat dan om besluiten die kunnen leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen, zoals:

- het vaststellen van begrotingen en begrotingswijzigingen;
- burap's, voor- en najaarsnota's;
- het inzetten van reserves die (nog) niet leiden tot begrotingswijzigingen maar (nog niet geraamde) uitgaven tot gevolg (kunnen) hebben;
- het uitlenen van gelden en het waarborgen van geldelijke verplichtingen door anderen aan te gaan;
- het kopen, ruilen, vervreemden en bezwaren van onroerende zaken;
- het aangaan van zogenaamde PPS- en PPP-overeenkomsten;
- personeelsaangelegenheden (onder meer vaststelling/wijziging van een formatieplan, rechtspositie- en bezoldigingsregelingen en de uitvoeringsbesluiten daarvan);
- het vaststellen van belastingverordeningen.

Dit betekent dat de in dit kader aangewezen besluiten zonder goedkeuring van Gedeputeerde Staten niet kunnen worden uitgevoerd. Over het instellen van het bijzondere financiële toezicht en de reikwijdte daarvan worden de betrokken gemeenten schriftelijk door de provincie geïnformeerd.

In gevallen waarin sprake is van een vrijwillige herindeling mag worden aangenomen dat de kans minder groot is dat uitgaven worden gedaan die zonder de aanstaande herindeling achterwege zouden blijven. Toch kan het doen van uitgaven zonder toestemming van de andere betrokken gemeenten waardoor de (financiële) belangen van de nieuwe te vormen gemeente worden benadeeld, het zogeheten potverteren, ook dan niet worden uitgesloten. Ook bij vrijwillige herindelingen is het bijzondere financiële toezicht van toepassing. Door adequaat (voor)overleg wordt over het algemeen in dergelijke gevallen de afhandelingsprocedure van besluiten zoals hierboven genoemd bespoedigd.

Gemeenten die met een grenscorrectie te maken krijgen maar niet worden opgeheven, vallen niet onder de bijzondere vorm van financieel toezicht uit de Wet arhi ².

² Dit geldt ook voor de ontvangende gemeente bij een lichte samenvoeging.

4.2 Verhouding toezicht Wet arhi en toezicht Gemeentewet

Bij het reguliere financiële toezicht gelden twee vormen van toezicht. Repressief toezicht is het uitgangspunt (toezicht achteraf) en preventief toezicht (toezicht vooraf) is de uitzondering. Dit laatste is het geval als de gemeente niet een structureel en reëel de sluitende begroting aanbiedt. Als de gemeente niet in staat is om de tekorten op te lossen, kan deze een beroep doen op de collectieve middelen van de gemeenten (artikel 12 Financiële-verhoudingswet).

In de Wet arhi is een bijzondere vorm van financieel toezicht bij gemeentelijke herindelingen gecreëerd. Dit, omdat de wetgever van mening is dat het bestaande systeem van financieel toezicht zoals geregeld in de Gemeentewet onvoldoende bescherming biedt aan de nieuw te vormen gemeente bij herindeling.

Ten tijde van het bijzondere toezicht van de Wet arhi is het beleid van de nieuwe gemeente nog niet bekend of nog niet vastgesteld. Wijzigingen in bijvoorbeeld het voorzieningenniveau of de investeringsplannen kunnen gevolgen hebben voor de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente.

Het doel van dit toezicht is om te voorkomen dat besluiten van op te heffen gemeente(n) een zware claim leggen op de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente(n). Anders gezegd: besluiten mogen de financiële ruimte van de nieuwe gemeente niet op onevenredige wijze beperken. Zo moeten bijvoorbeeld uitgaven passen binnen het integrale beleid van de nieuw te vormen gemeente.

Gedeputeerde Staten treden hierbij in feite op als de belangenbehartiger van de nieuw te vormen gemeente.

Het toetsingscriterium van het Arhi-toezicht is 'het financiële belang van de nieuw te vormen gemeente. Dit criterium maakt eerder ingrijpen mogelijk. In de praktijk wordt als invulling van dit toetsingscriterium het uitgangspunt gehanteerd dat sprake moet zijn van uitgaven die niet of beter niet uitgesteld kunnen worden tot na de datum van de herindeling.

4.3 Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader

De Provinciewet en de Gemeentewet bieden geen uitgewerkt kader voor de uitoefening van het reguliere financieel toezicht op provincies en gemeenten door respectievelijk het ministerie van BZK en Gedeputeerde Staten. De toezichthouders hanteren daarom een toezichtkader voor het uitvoeren van het toezichtbeleid. In dat toezichtkader, [het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader \(GTK\) Kwestie van evenwicht!](#), staat beschreven hoe het financiële toezicht wordt uitgevoerd. Hoofdstuk 4 van het GTK gaat in op het bijzondere preventieve toezicht als gevolg van herindeling. Het GTK is in 2014 vastgesteld door het Interprovinciaal Overleg en het ministerie van BZK.

4.4 Toepassing preventief Arhi-toezicht

De goed te keuren besluiten met financiële gevolgen dienen binnen een nader te bepalen periode na de vaststelling en nadat afstemming met de bij de herindeling betrokken gemeenten heeft plaatsgevonden, aan Gedeputeerde Staten te worden gestuurd. Dit in afwijking van de termijn van veertien dagen die wordt genoemd in artikel 211 van de Gemeentewet.

4.5 Globaal toetsingskader

Voor een oordeel over de voor de goedkeuring ingezonden besluiten speelt het antwoord op de volgende vragen een rol. Het belang van de afzonderlijke antwoorden kan uiteenlopen en ook de samenhang van de antwoorden kan van belang zijn. Een negatief antwoord op één van de vragen hoeft niet zonder meer te betekenen dat het besluit niet wordt goedgekeurd. Het uiteindelijke besluit is een afweging van verschillende belangen.

1. Is overleg gevoerd met de andere gemeenten waarmee een nieuwe gemeente wordt gevormd en zo ja, wat was hiervan het resultaat?

Instemming met de voorgenomen besluitvorming maakt de andere bij de herindeling betrokken gemeentebesturen in zekere zin medeverantwoordelijk. Vooroverleg is dan ook van groot belang. Indien een besluit niet is voorgelegd aan de betrokken gemeenten, kunnen Gedeputeerde Staten het besluit alsnog aan deze gemeenten voorleggen. Stemmen zij in met de voorgenomen uitgave, dan zal de goedkeuring van het besluit door Gedeputeerde Staten in principe geen problemen opleveren. Een absolute voorwaarde is dat op aanvaardbare wijze in de dekking van het besluit is voorzien. Aan de instemming door de betrokken gemeenten wordt minder waarde gehecht indien deze afzonderlijk besluiten uitgaven te doen die op potverteren lijken en zij in het vooroverleg geen bezwaren tegen elkaars besluiten hebben gemaakt. Als de betrokken gemeenten niet instemmen met de uitgave, zal de beoordeling van het desbetreffende besluit door Gedeputeerde Staten meer indringend van aard zijn en zullen voor de goedkeuring sterke argumenten door de betreffende gemeente(n) moeten worden aangedragen.

2. Beïnvloedt de hoogte van de geraamde uitgaven de financiële positie van de nieuwe gemeente?

Als het besluit een zware claim legt op de financiële positie van de huidige gemeente, betekent dat niet vanzelfsprekend dat dit ook het geval is voor de nieuw te vormen gemeente. De onderlinge kwantitatieve verhoudingen spelen in dit verband een rol. Toch is dit wel een belangrijke indicatie. Voorafgaand overleg met en instemming van de andere gemeenten is voor deze gevallen in elk geval vereist.

3. Hebben de uitgaven een verstoring tot gevolg van de verhouding tussen het voorzieningenniveau van de huidige gemeente en het voorzieningenniveau van een gemeente van de grootte als de nieuw te vormen gemeente?

Evenals hiervoor is het bij uitbreiding van het voorzieningenniveau van groot belang dat de herindelingspartners kunnen instemmen met deze investering. In elk geval moet kapitaalvernietiging worden voorkomen. Bij dit laatste wordt bijvoorbeeld gedacht aan uitbreiding of vernieuwing van het gemeentehuis, terwijl geen duidelijkheid bestaat over de vestigingsplaats van het nieuwe gemeentehuis.

4. Komt de investering voor in het investeringsplan en zo ja, vanaf wanneer?

In een aantal gevallen kan de afwezigheid van de investering op de investeringslijst een belangrijke aanwijzing zijn voor potverteren. Het te voeren vooroverleg speelt ook hier weer een belangrijke rol.

5. Is de raming reëel?

Niet ondenkbaar is dat met de herindeling voor de deur er minder reëel wordt geraamd. Voorkomen moet worden dat besluiten worden genomen die bij uitvoering veel hogere lasten blijken mee te brengen. Ook moet een eventuele wijziging van de afschrijvingsmethodiek en/of de afschrijvingstermijnen reëel zijn. Daarbij moet rekening worden gehouden met het [Besluit begroting verantwoording provincies en gemeenten](#) (BBV). Voor de daarna met gebruikmaking van de beschikbaar gekomen ruimte geraamde investeringen moeten vervolgens de gestelde vragen worden beantwoord.

6. Is de beschikking over de reserve gepland en zo ja, komt het bedrag overeen met het oorspronkelijk geraamde bedrag?

De aanwezigheid van een bestemmingsreserve tot het juiste bedrag is bij de beoordeling van de investering een positief aspect. Hierbij is uiteraard ook van belang het tijdstip van vorming van de reserve en de middelen waaruit deze zijn gevormd.

7. Zijn de uitgaven onvoorzienbaar, onuitstelbaar en onontkoombaar?

Deze investeringen vallen in principe niet onder het potverteren. Onvoorzienbare, onuitstelbare en onvermijdbare uitgaven kunnen echter bij een goed financieel beheer en vooral een goed risicobeheer in feite niet voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan het herstel van wegen, riolering en gebouwen. De opgestelde meerjarenplannen dienen daarvoor garant te staan.

8. Zouden de uitgaven ook gedaan zijn bij afwezigheid van een herindelingsvoorstel?

Bij een negatief antwoord en besluiten met bedragen van een zekere omvang kan met deze investeringen in beginsel niet worden ingestemd.

9. Zijn er nog andere aandachtspunten?

Andere relevante feiten en omstandigheden kunnen bij de beoordeling worden betrokken. Zo kunnen veel besluiten met geringe financiële gevolgen de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente ook beïnvloeden. Immers, vele kleintjes maken een grote.

4.6 Uitgaven voor de nieuw te vormen gemeente

In het proces van herindeling moeten de besturen van de bestaande gemeenten besluiten nemen over zaken die de nieuw te vormen gemeente betreffen. Het gaat dan om besluiten met financiële gevolgen die niet kunnen wachten op besluitvorming door de raad van de nieuw te vormen gemeente. Bij de beoordeling van de hiervoor bedoelde besluiten gelden de volgende uitgangspunten:

- **Niet uit te stellen uitgaven**
Het moet gaan om uitgaven die niet of beter niet uitgesteld kunnen worden tot na de datum van herindeling;
- **Zekerheid datum herindeling**
Er moet volstrekte zekerheid bestaan over de datum van ingang van herindeling. Daarom moet de betreffende herindelingswet in het Staatsblad gepubliceerd zijn;
- **Opschorting besluiten laatste maand voor herindeling**
De betrokken gemeenten moeten hebben ingestemd met de besluiten. De behandeling van besluiten die worden ingezonden in de laatste maand voor de feitelijke herindeling, wordt opgeschort. Aan de nieuwe gemeente wordt gevraagd of deze kan instemmen met de verzoeken om goedkeuring;
- **Dekking middelen**
In de dekking moet zijn voorzien door aanwijzing van dekkingsmiddelen van de huidige gemeenten. Het aanwijzen van dekkingsmiddelen van de nieuw te vormen gemeente is niet aanvaardbaar.

4.7 Uitgaven nieuwe gemeente voordat begroting is vastgesteld

Tijdens deze periode waarin de nieuwe gemeente nog geen begroting heeft vastgesteld, is het college van BenW bevoegd tot het aangaan van verplichtingen maar alleen voor zover bij Gedeputeerde Staten daartegen geen bezwaar bestaat (artikel 47, lid 2 Wet arhi). Het verzoek van het college om toestemming wordt beoordeeld op basis van de omstandigheden op het tijdstip van de aanvraag. Daarbij kan onder meer het inzicht in de financiële positie een rol spelen, maar ook de wijze waarop in de voorbereiding aandacht is besteed aan het inrichten van de financiële functie. De periode waarvoor toestemming wordt verleend, is, naast de hiervoor bedoelde aandachtspunten, ook afhankelijk van de datum van vaststelling van de begroting door de nieuwe raad. De toestemming blijft in het algemeen beperkt tot het bestaande beleid van de voormalige gemeenten. Toestemming voor nieuw beleid wordt niet verleend voordat duidelijkheid over de financiële positie bestaat.

4.8 Afhandelingsprocedure

De Wet arhi bevat geen termijn voor de afhandeling van besluiten die vallen onder het toezicht als bedoeld in artikel 21 van de Wet arhi. Dit betekent dat de algemene regeling, opgenomen in titel 10:2 van de [Algemene wet bestuursrecht](#) (Awb), van toepassing is. Artikel 10:31 van de Awb gaat in op de termijn van bekendmaking van het besluit tot goedkeuring en de mogelijke verlenging van deze termijn.

De artikelen 10:29 en 10:30, eerste lid van de Awb gaan over de gedeeltelijke goedkeuring van een besluit en de eisen die daaraan worden gesteld.

Tegen een besluit tot het (gedeeltelijk) onthouden van de goedkeuring kan het gemeentebestuur als belanghebbende beroep instellen bij de rechtbank. Dit is geregeld in artikel 8:1 van de Awb. Artikel 7:1 van de Awb bepaalt dat voor besluiten tot weigering van de goedkeuring de bezwaarschriftenprocedure kan worden overgeslagen.

5 Begroting en jaarrekening



5.1 Begroting

Voor het opstellen van de begroting moet onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten die met een (beperkte) grenscorrectie hebben te maken en gemeenten die met een wijziging van de gemeentelijke indeling worden geconfronteerd.

Voor gemeenten die met een (beperkte) grenscorrectie te maken hebben, zijn de onderstaande argumenten en uitzonderingen niet van toepassing en geldt dat zij in beginsel een gebruikelijke (volledige) begroting opstellen die vóór 15 november moet worden ingezonden aan de provincie.

Voor een nieuwe gemeente is het opstellen van de begroting net na de herindeling niet eenvoudig. Vaak zijn de relevante begrotings- en rekeningcijfers van de voorafgaande jaren van de betrokken gemeenten niet of moeilijk te vergelijken. Dit omdat de berekeningen van de cijfers van de gemeenten op verschillende manieren tot stand (kunnen) komen. Bovendien moeten gelijktijdig andere werkzaamheden worden verricht, zoals het opstellen van de jaarrekening. Omdat de nieuw te kiezen gemeenteraad pas vanaf de herindelingsdatum bevoegd is om lasten, baten en investeringen te autoriseren, is het niet mogelijk de begroting vóór de herindelingsdatum vast te stellen.

Desondanks hecht de provincie eraan dat al vóór de ingangsdatum van herindeling met de ambtelijke voorbereiding van de eerste nieuwe begroting wordt begonnen. De periode waarin de raad in feite buitenspel staat en uitgaven (moeten) worden gedaan zonder dat daaraan een vastgestelde begroting ten grondslag ligt, moet immers zo kort mogelijk worden gehouden. Het is vervolgens zeer gewenst dat de eerste begroting van de nieuwe gemeente vóór het begin van het tweede kwartaal door de nieuwe raad wordt vastgesteld.

Het is gebruikelijk dat een nieuw gekozen raad aangeeft welke programma-indeling van de begroting zij wil waardoor op korte termijn een nadere invulling van het financiële beleid kan worden vormgegeven. Om te bereiken dat de eerste begroting van de nieuwe gemeente kort na de herindelingsdatum kan worden vastgesteld, is het zaak deze te beperken tot aanvaard beleid. Voor nieuw beleid kan een stelpost worden opgenomen. De concrete besluiten over de aanwending van deze stelpost kunnen dan later in het jaar worden genomen. Gelet op de vele onzekerheden in de eerste begroting van een nieuwe gemeente ligt het voor de hand dat terughoudend met het ramen van nieuw beleid wordt omgegaan. Zeker bij een nieuwe gemeente is het zaak snel inzicht te hebben in de te verwachten meerjarige ontwikkeling van de financiële positie. Daarom moet een nieuw in te stellen gemeente bij de eerste begroting meerjarenramingen toevoegen waarbij aangesloten wordt op het bestaande beleid van de op te heffen gemeenten.

Bij het opstellen van de eerste begroting kan ervoor worden gekozen om tijdelijk de programma-indeling van één van de op te heffen gemeenten te gebruiken. De gemeenten kunnen de artikelen 7 tot en met 21 van het BBV als leidraad hanteren.

Een andere mogelijkheid is dat de hoofdstukken van de functionele begroting worden gebruikt voor de eerste programma-indeling. Het volledig voldoen aan de eisen van het BBV kan ten aanzien van een aantal onderdelen van de inrichting van de begroting problemen opleveren. Immers, zeker als de nieuw gevormde gemeente is samengesteld uit (delen van) meerdere gemeenten, zijn de begrotings- en rekeningcijfers van voorgaande jaren niet of moeilijk met elkaar te vergelijken. De vraag is dan of het redelijk en zinvol is dat de nieuwe gemeente de hiervoor bedoelde cijfers volledig in de begroting opneemt.

Het begrotingsmodel bestaat uit drie kolommen, namelijk het gerealiseerde bedrag van het voor-orig jaar (rekeningcijfers), het geraamde bedrag van het vorige begrotingsjaar en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar. De invulling van de eerste twee kolommen kan bij de nieuw te vormen gemeente problemen opleveren. De cijfers moeten zo goed als mogelijk worden samengesteld uit de begroting en de rekening van de op te heffen gemeenten, waarbij correcties moeten worden gemaakt als gemeenten niet geheel maar gedeeltelijk overgaan.

Naast het feit dat het verzamelen van deze cijfers niet eenvoudig en tijdrovend is, kan aan deze cijfers bij de beoordeling van de realiteit van de voorliggende begroting over het algemeen weinig waarde worden toegekend. Immers, bij veel posten, zoals belastingopbrengsten, subsidies en salarissen, is vergelijking soms onmogelijk omdat de nieuwe raming van de betreffende posten geen optelsom van ramingen van de op te heffen gemeenten hoeft te zijn. De ramingen van de nieuw te vormen gemeente kunnen daarbij ook gebaseerd worden op ander beleid.

Bij het opstellen van de tweede begroting door de nieuwe gemeente levert alleen de rekeningkolom nog problemen op. Gelet hierop is het aanvaardbaar dat de betreffende gemeente bij de eerste begroting van de nieuwe gemeente de kolommen 'rekening voor-orig jaar' en 'begroting vorig jaar' alleen invullen voor zover dat mogelijk en zinvol is.

Voor zover daaraan behoefte bestaat, kan de provincie hierbij een helpende hand bieden.

Ten aanzien van de paragrafen als bedoeld in artikel 9 van het BBV wordt opgemerkt dat in de regel voor het eerste jaar slechts een minimale invulling zal kunnen plaatsvinden. Immers, de raad dient eerst noodzakelijke kaderstellende uitspraken te doen. De paragrafen van de op te heffen gemeenten kunnen op hoofdlijnen de basis zijn bij de eerste begroting van de nieuwe gemeente.

Nadat de herindelingswet in werking is getreden, wordt de nieuwe gemeente onder preventief toezicht geplaatst vanwege overschrijding van de indieningstermijn van de begroting. Voor het tijdvak waarin voor de gemeente nog geen nieuwe begroting is vastgesteld, is het college bevoegd tot het aangaan van verplichtingen, voor zover daartegen bij Gedeputeerde Staten geen bezwaar bestaat (artikel 47, lid 2 Wet arhi).

5.2 Jaarrekeningen opgeheven gemeenten

Het opstellen van de jaarrekening(en) van opgeheven gemeente(n) moet zo snel mogelijk na afloop van het boekjaar plaatsvinden. Hoewel de daarin opgenomen ramingen niet geautoriseerd zijn door de raad van de nieuwe gemeente, stelt deze raad de jaarrekening(en) vast. Conform het bepaalde in de Gemeentewet is 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar, de uiterste inzenddatum.

5.3 Maatstaf herindeling

Gemeenten die betrokken zijn bij een herindeling ondervinden daarbij vaak de volgende financiële gevolgen:

1. De algemene uitkering uit het gemeentefonds neemt door de samenvoeging af als gevolg van het wegvallen van een (of meerdere) keer (keren) het vaste bedrag per gemeente en de schaalfactor van de sociale dienst. Ook de uit te keren bedragen op basis van andere verdeelmaatstaven veranderen (positief en/of negatief) bij een herindeling;
2. Er zijn extra noodzakelijke uitgaven nodig voor de voorbereiding en de implementatie van de nieuwe organisatie, de zogeheten frictiekosten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om kosten van overleg die voorafgaan aan de daadwerkelijke herindeling, reorganisatiekosten, kosten van aanpassing van de automatisering en personele kosten van bijvoorbeeld wachtgeldverplichtingen.

De ervaring uit eerdere herindelingen leert dat in de aanloop naar een herindeling voortdurend discussie is over wat onder de frictiekosten valt en hoe hiermee moet worden omgegaan. Uitgangspunt is dat frictiekosten lasten zijn die zonder een herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn.

Frictiekosten die vóór de herindeling worden gemaakt, worden door de op te heffen gemeenten ten laste van hun algemene reserve gebracht, zelfs als deze daardoor kleiner wordt dan de door de gemeente noodzakelijk geachte norm. De nieuwe gemeente brengt de te ontvangen herindelingsbijdrage (zie hierna) ten gunste van de algemene reserve van de nieuwe gemeente. De Raad voor de financiële verhoudingen (de Raad) heeft in 2001 een onderzoek ingesteld naar de effecten van gemeentelijke herindelingen op verzoek van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer ([Advies Financiële gevolgen gemeentelijke herindeling van 1 februari 2003](#)). Met betrekking tot frictiekosten gaat de Raad uit van extra tijdelijke kosten die zich in soortgelijke niet-heringedeelde gemeenten niet voordoen. Het onderscheid tussen wel en geen extra tijdelijke kosten is moeilijk te maken.

De Raad onderscheidt daarom drie categorieën voor de mate van toerekening aan de herindeling: geheel toe te rekenen, gedeeltelijk toe te rekenen en niet toe te rekenen kosten.

Tegemoetkoming frictiekosten

Een nieuwe gemeente komt in aanmerking voor een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds. Op basis hiervan wordt een vergoeding ontvangen voor de zogeheten frictiekosten. Deze herindelingsbijdrage via

de algemene uitkering wordt als totale bijdrage toegekend aan de algemene rechtsopvolger van de betrokken gemeenten en alleen toegepast bij een herindeling bestaande uit samenvoeging van gemeenten.

Vanaf 1 januari 2015 is sprake van vijf termijnen. Een deel van de tegemoetkoming wordt voorafgaand aan de herindeling uitgekeerd aan de op te heffen gemeenten; de omvang van die extra uitkering bedraagt 25% van de huidige maatstaf. De overige vier termijnen worden na de herindeling aan de nieuwe gemeente uitgekeerd. Het eerste jaar ontvangt de nieuwgevormde gemeente 40% van het toegekende bedrag. In de drie jaren daarna ieder jaar 20%.

De verdeelmaatstaf herindeling is niet van toepassing op frictiekosten in verband met grenscorrecties. Het is aan de betrokken gemeenten om eventuele frictiekosten die verband houden met een grenscorrectie onderling te verrekenen.

De hoogte van herindelingsbijdrage wordt berekend via onderstaande formule:

$$2.806.800 * n1 + 66,61 * (i1 - i2) * d1$$

Waarin:

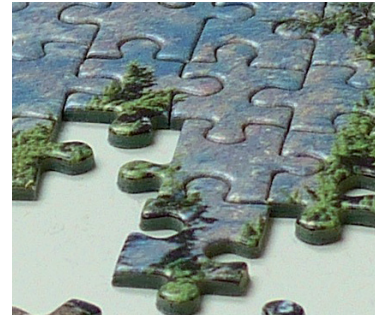
- n1 = het aantal gemeenten waarmee het totaal aantal gemeenten ten gevolge van de voorgenomen herindeling verminderd wordt;
- i1 = het totaal aantal inwoners van de bij de herindeling betrokken gemeenten per 1 januari van het jaar voorafgaand aan de herindeling;
- i2 = het aantal inwoners per 1 januari van het jaar voorafgaand aan de herindeling van de bij de herindeling betrokken gemeente met het grootste aantal inwoners;
- d1 = de uitkeringsfactor die is vastgesteld voor het jaar voorafgaand aan de herindeling.

Voor een uitleg van de formule en de duur van de herindelingsbijdrage wordt verwezen naar de [Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds 2015 nr. 45](#).

Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat met ingang van 1 januari 2015 [een verruiming van de maatstaf herindeling](#) mogelijk is gemaakt voor situaties waarbij sprake is van opheffing en splitsing van een gemeente waarbij delen van de gemeente overgaan naar verschillende andere gemeenten. Het gaat hierbij om zodanige delen dat sprake is van ten minste twee wijzigingen van de gemeentelijke indeling.

Voor een uitleg van de formule en de duur van de herindelingsbijdrage wordt verwezen naar de [Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds 2015 nr. 45a](#).

6 Regeling rond rechtskracht voorschriften en gemeentelijke belastingen



6.1 Inleiding

De Wet arhi geeft een aantal regels die van belang zijn voor de gemeentelijke voorschriften waaronder belastingen. Zo is in de artikelen 28, 29 en 30 van de Wet arhi een algemene regeling voor de rechtskracht van alle voorschriften opgenomen. Artikel 32 van de Wet arhi bevat enkele uitzonderingen op die algemene regeling. Die uitzonderingen betreffen de onroerendezaakbelasting (OZB) en de baatbelasting. In artikel 33 is een regeling getroffen voor verordeningen die voor de datum van herindeling zijn vastgesteld maar op die datum nog niet in werking zijn getreden. Verder is artikel 39 van de Wet arhi gewijd aan de bevoegdheid tot heffing en invordering van de gemeentelijke belastingen over de jaren voorafgaand aan de herindeling.

6.2 Algemene regeling

De gemeentelijke voorschriften (waaronder belastingverordeningen) voor een overgaand gebied die op de dag voorafgaand aan de datum van herindeling gelden, behouden gedurende twee jaren na die datum hun rechtskracht, voor zover het bevoegd gezag van de gemeente waaraan dat gebied is toegevoegd deze voorschriften niet eerder vervallen verklaart (artikel 28 Wet arhi).

De regeling is alleen van toepassing op voorschriften die vóór de dag van de herindeling zijn vastgesteld. Omdat de raad van de gemeente waaraan het gebied is toegevoegd de verordening van het overgaande gebied niet heeft vastgesteld, is deze niet bevoegd om die verordening te wijzigen. Voor de toepassing van de regeling moet verder verschil worden gemaakt tussen de situatie waarbij een nieuwe gemeente wordt ingesteld en de situatie waarbij sprake is van een grenscorrectie.

Nieuw ingestelde gemeente

De raad van een nieuwe gemeente kan een verordening die geldt voor het gebied dat is overgegaan naar de nieuwe gemeente vóór de afloop van de overgangstermijn van twee jaar geldend verklaren voor het hele gebied van de nieuwe gemeente (artikel 29 Wet arhi). Hoewel dit niet expliciet in de wet is opgenomen, ligt het voor de hand dat met het geldend verklaren van een bepaalde verordening voor de hele gemeente ook alle gelijksoortige verordeningen van de andere voormalige gemeenten vervallen worden verklaard.

De raad van de nieuwe gemeente zal een besluit om een verordening geldend te verklaren voor de gehele gemeente uiteraard tijdig voor het verstrijken van de overgangstermijn moeten nemen. Gebeurt dat niet op tijd, dan is de verordening van rechtswege vervallen en moet een nieuwe verordening worden vastgesteld. Het besluit tot het geldend verklaren van een verordening voor het gehele gebied en tot het

gelijktijdig vervallen verklaren van gelijksoortige verordeningen moet bekend worden gemaakt (artikelen 139-144 Gemeentewet). De raad van de nieuwe gemeente kan voor zijn grondgebied ook een nieuwe verordening vaststellen waarvoor de normale procedure wordt gevolgd zoals die in de Gemeentewet is opgenomen. Indien de nieuwe gemeente de voorschriften (waaronder belastingverordeningen) wenst te wijzigen, kan dit echter alleen per 1 januari en niet tussentijds ingaan.

Gemeenten met grenscorrectie

De (belasting)verordeningen van een gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd, gelden niet voor het overgaande gebied gedurende twee jaren na de grenscorrectie. Wel kan de gemeente waaraan het gebied wordt toegevoegd, deze verordeningen eerder vervallen verklaren (artikel 28 Wet arhi). Gelijktijdig dient voor het toegevoegde gebied de verordening van de gemeente waaraan het gebied is toegevoegd van toepassing te worden verklaard. Na het verstrijken van de overgangperiode van maximaal twee jaar worden in het overgaande gebied automatisch de (belasting)verordeningen van de gemeente waaraan de gebieden zijn toegevoegd van toepassing. In tegenstelling tot de situatie waarin sprake is van een nieuw gevormde gemeente heeft de raad van de gemeente waaraan een gebied is toegevoegd niet de bevoegdheid om (één van) de verordening(en) uit het toegevoegde gebied geldend te verklaren voor de gehele gemeente. Het gemeentebestuur moet vóór afloop van de overgangstermijn bekendmaken welke voorschriften - althans voor zover dit nog niet is gedaan bij de hiervoor bedoelde besluiten tot het geldend verklaren - voor het hele gebied van de gemeente zullen gaan gelden (artikel 30, lid 1 Wet arhi).

6.3 Uitzondering voor onroerendezaakbelasting

De algemene regeling, zoals hiervoor beschreven, is niet van toepassing op de OZB. Ook bij deze uitzondering moet onderscheid worden gemaakt tussen nieuw ingestelde gemeenten en bestaande gemeenten waaraan gebied wordt toegevoegd.

Nieuw ingestelde gemeenten

Bij nieuw ingestelde gemeenten houden de verordeningen OZB van alle gebiedsdelen met ingang van de datum van herindeling op te gelden. De raad van de nieuwe gemeente kan binnen drie maanden na de datum van de herindeling besluiten tot de vaststelling van een nieuwe verordening OZB. Die verordening zal dan voor die gemeente alsnog gaan gelden met ingang van de datum van de herindeling. De Wet arhi staat in dit geval dus uitdrukkelijk toe dat de verordening OZB met terugwerkende kracht ingaat.

Gemeenten met grenscorrectie

Bij een grenscorrectie is met ingang van de datum van deze grenscorrectie de verordening OZB van de gemeente waaraan dat gebied wordt toegevoegd van toepassing. De raad van deze gemeente is bevoegd, voor zover de grenscorrectie dat noodzakelijk maakt, binnen drie maanden na de datum van grenscorrectie te besluiten tot aanpassing van de verordening OZB. Deze aangepaste verordening geldt dan eveneens met terugwerkende kracht tot de datum van de grenscorrectie voor het hele gebied van de gemeente. Aanpassing met terugwerkende kracht is in deze situatie toegestaan onder

de uitdrukkelijke voorwaarde dat de grenscorrectie dit noodzakelijk maakt. De raad van de nieuwe gemeente moet de noodzaak aannemelijk maken. Een goede motivering is hierbij een vereiste.

6.4 Uitzondering voor baatbelastingen

Voor de baatbelastingen als bedoeld in artikel 222 van de Gemeentewet, waarbij de heffing van de belasting aan een termijn is gebonden en/of een mogelijkheid tot afkoop is gegeven, geldt ook een afwijkende regeling. Deze regeling is neergelegd in artikel 32, vierde lid van de Wet arhi. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen het instellen van een nieuwe gemeente en een gemeente met grenscorrectie.

Uit deze regeling blijkt dat de bedoelde verordeningen in overgaand gebied van kracht blijven en worden aangemerkt als verordeningen van de gemeente waaraan het gebied is toegevoegd. Dit betekent dat de raad van de laatstgenoemde gemeente een besluit tot wijziging van deze verordeningen kan nemen. De bepalingen van de Gemeentewet zijn op deze wijzigingsbesluiten onverkort van toepassing. Dit houdt vooral in dat in deze verordeningen geen essentiële wijzigingen kunnen worden aangebracht, voor zover deze wijzigingen niet in het voordeel van de belastingplichtigen zijn.

6.5 Nog niet in werking getreden verordeningen

Op grond van artikel 139 van de Gemeentewet hebben algemeen verbindende voorschriften geen rechtskracht voordat deze bekend zijn gemaakt. Omdat belastingverordeningen algemeen verbindende voorschriften zijn, is deze regeling ook op belastingverordeningen van toepassing. Artikel 142 van de Gemeentewet bepaalt vervolgens dat bekendgemaakte besluiten in werking treden met ingang van de achtste dag na de bekendmaking, tenzij in deze besluiten daarvoor een ander tijdstip is aangewezen.

Bij een herindeling en grenscorrectie kan het gebeuren dat de raad van een hierbij betrokken gemeente voor de herindelingsdatum een belastingverordening vaststelt, maar dat de bekendmaking daarvan op een zodanig tijdstip plaatsvindt dat dit besluit eerst na de datum van herindeling in werking treedt. Het gevolg hiervan zou zijn dat dit besluit op de datum van herindeling geen rechtskracht heeft. Artikel 33 van de Wet arhi voorziet in deze lacune door te regelen dat de in de vorige paragrafen omschreven regelingen (artikelen 28-32 Wet arhi) eveneens van toepassing zijn op die belastingverordeningen die voor de datum van herindeling zijn vastgesteld, maar pas ná die datum in werking zijn getreden.

6.6 Bevoegdheid tot heffing en invordering

In de Wet arhi is een regeling opgenomen over de bevoegdheid tot heffing en invordering van belastingen over de jaren die aan de herindeling of de grenscorrectie voorafgaan (artikel 39, lid 1 Wet arhi). In het gebied dat deel gaat uitmaken van een andere gemeente blijft de gemeente waartoe dat gebied vroeger behoorde (én zelf niet is

opgeheven) bevoegd de belastingen over de voorgaande belastingjaren te heffen en in te vorderen. Voor die gemeenten die bij herindeling zijn opgeheven, wordt in de herindelingswet een gemeente aangewezen die de bevoegdheid tot heffing en invordering van de hiervoor bedoelde belastingen overneemt (artikel 39, lid 2 Wet arhi).

6.7 Ontwikkelingen precariobelasting

Precariobelasting is een bijzondere vorm van belasting op gas-, water-, en elektriciteitsnetten. De afschaffing van deze belasting is al vele jaren onderwerp van discussie. Sinds 2004 vraagt de Tweede Kamer in diverse moties aandacht voor de onwenselijkheid van de precariobelasting. Het belangrijkste bezwaar is dat deze belasting indirect en onzichtbaar is voor de burgers en bedrijven omdat de inning niet rechtstreeks door de gemeente maar via het nutsbedrijf verloopt.

Op 18 november 2015 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering wordt gevraagd zo snel mogelijk een wetsvoorstel bij de Kamer in te dienen dat de precariobelasting afschaft. Wel moet daarbij een ruime overgangperiode worden aangehouden zodat de gemeenten die deze belasting heffen de mogelijke inkomstenderving geleidelijk kunnen opvangen.

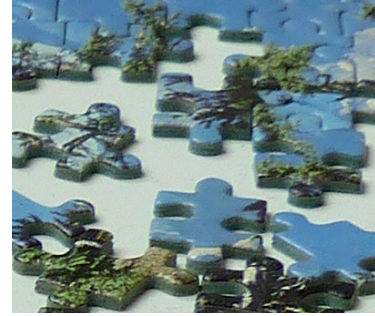
Bij brief van 10 februari 2016 heeft de minister van BZK aangegeven dat de afschaffing van precario op nutsnetwerken het beste kan worden geregeld bij een komende grotere hervorming/verruiming van het gemeentelijk belastinggebied.

Hierop vooruitlopend wordt in het voorjaar van 2016 een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd met als doel dat met ingang van 1 januari 2017 de tarieven voor precario op nutsnetwerken niet verder oplopen en het aantal gemeenten dat deze vorm van precario heft, niet verder stijgt.

Het wetsvoorstel gaat uit van afschaffing, maar biedt gemeenten nog tien jaar de mogelijkheid om maximaal het op 1 januari 2016 in hun gemeente geldende tarief te hanteren. Na uiterlijk tien jaar is geen precarioheffing meer mogelijk op nutsnetwerken, tenzij een grotere hervorming/verruiming van het gemeentelijk belastinggebied eerder wordt gerealiseerd.

De intentie van de minister van BZK is dat gemeenten die gaan herindelen, geen nadeel zullen ondervinden van het in te dienen wetsvoorstel.

7 Verrekening tussen gemeenten



7.1 Inleiding

Bij gemeentelijke herindelingen kan een verrekening van rechten en verplichtingen tussen de betrokken gemeenten aan de orde komen. Dit is het geval bij opsplitsing of een lichte samenvoeging. Wanneer sprake is van samenvoeging is verrekening tussen de gemeenten niet aan de orde.

Indien van verrekening sprake is, stellen Gedeputeerde Staten het bedrag en zo nodig de wijze van betaling vast (artikel 50 Wet arhi)³. In de praktijk krijgen de betrokken gemeenten de gelegenheid in onderling overleg overeenstemming te bereiken over de elementen die voor verrekening in aanmerking komen en over de hoogte van het bedrag. Bestaat overeenstemming, dan wordt de verrekening over het algemeen ongewijzigd overgenomen en ongewijzigd vastgesteld. Deze handelwijze betekent dat het besluit van Gedeputeerde Staten tot vaststelling van de verrekening in feite door de betrokken gemeenten wordt voorbereid. Hoewel de voorbereiding van besluiten is opgedragen aan het dagelijks bestuur van de gemeente en dus een taak is van het college, verdient het aanbeveling, in verband met de politiek-bestuurlijke aspecten hiervan, het ontwerpbesluit van de verrekening voorlopig te laten vaststellen door de gemeenteraad van de op te heffen gemeenten.

In de Wet arhi is niet geregeld binnen welke termijn Gedeputeerde Staten de verrekeningen moeten vaststellen. Is na het verstrijken van een jaar na de datum van ingang van de herindeling nog geen duidelijke en kenbaar gemaakte voortgang geboekt, dan wordt door Gedeputeerde Staten actie ondernomen richting het gemeentebestuur om een spoedige vaststelling van de verrekening te bewerkstelligen. Het besluit tot vaststelling van de verrekeningen is een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Tegen een dergelijk besluit kan bij Gedeputeerde Staten een bezwaarschrift worden ingediend. Daarna kan eventueel beroep bij de sector Bestuursrecht van de rechtbank worden ingesteld.

Verrekeningen zijn onder meer ten aanzien van de volgende aspecten mogelijk:

- de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen in toegevoegd gebied (artikel 39 Wet arhi);
- de gemeenschappelijke regelingen (artikel 41 Wet arhi);
- de overgang van rechten en plichten (artikel 44 Wet arhi);
- de voorzieningen voor onder andere water, elektriciteit en gas (artikel 45 Wet arhi);
- uitkeringen van Rijk, provincie of gemeenten (artikel 48 Wet arhi);
- overige verrekeningen.

³ Indien sprake is van wijziging van de provinciegrens, dan dienen Gedeputeerde Staten van de betrokken provincies samen de verrekening vast te stellen (artikel 50, lid 2 Wet arhi).

7.2 Overgang van rechten en verplichtingen

7.2.1 Algemeen

Bij de overgang van de rechten en verplichtingen moet worden gedacht aan bijvoorbeeld registergoederen, beleggingen, reserves en voorzieningen, vorderingen en schulden op korte en lange termijn, maar ook aan procedures en rechtsgedingen.

Het uitgangspunt bij financiële verrekeningen is dat gemeenten in onderling overleg tot overeenstemming komen. Bij het ontbreken van overeenstemming stelt Gedeputeerde Staten, na de gemeenten te hebben gehoord, het bedrag van de verrekeningen naar eigen inzicht vast. Redelijkheid en billijkheid zijn daarbij leidende begrippen.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds is kosten georiënteerd. Kern van de algemene uitkering is dat de inkomsten uit het gemeentefonds op objectieve wijze over de gemeenten worden verdeeld, rekening houdend met verschillen tussen de gemeenten. Deze verschillen hebben onder andere betrekking op kosten en draagkracht.

7.2.2 Jurisprudentie

Hieronder volgt een aantal uitspraken die van belang zijn voor de vraag hoe omgegaan moet worden met financiële verrekeningen.

In een [Advies van de Raad voor de financiële verhoudingen inzake de grenscorrectie Haskerdijken/Nieuwebrug van 18 november 2013](#) aan Gedeputeerde Staten van Fryslan is het volgende aangegeven:

“De Memorie van Toelichting bij de Wet tot wijziging van de Wet arhi geeft aan dat er slechts sprake kan zijn van verrekening indien de billijkheid dat vereist. Bij het beoordelen van de vraag of er aanleiding is om tot verrekening over te gaan, ligt het in de rede te kijken naar de totale – positieve en negatieve – financiële gevolgen voor de gemeenten die bij de wijziging van de gemeentelijke indeling of een grenscorrectie zijn betrokken. Het gaat om de samenhang. Het isoleren van één onderdeel kan een vertekend beeld geven.”

Ook de algemene reserves maken onderdeel uit van een verrekening. Zie in dit verband [de uitspraak van de Raad van State in de zaak van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant/het college van BenW van Goirle](#).

“Die bepaling is blijkens de wetsgeschiedenis in de wet opgenomen als reactie op jurisprudentie van de Kroon uit 1989, waarin werd overwogen dat bij verrekening na overgang van een bepaald gebiedsdeel van een opgeheven gemeente naar een reeds bestaande gemeente, de laatstbedoelde gemeente geen aanspraak kan maken op een evenredig deel van de algemene reserves van de opgeheven gemeente. De wetgever heeft die benadering ongewenst geacht en om die reden de mogelijkheid van een zodanige verrekening uitdrukkelijk in de Wet arhi vastgelegd. Noch de tekst van het aldus ingevoerde artikel 50, tweede lid, noch de wetsgeschiedenis bieden echter aanknopingspunten voor het oordeel dat de wetgever heeft bedoeld andere dan de daar genoemde posten uit te sluiten van de mogelijkheid tot verrekening naar billijkheid.”

Voorts heeft de rechtbank in [de zaak Overijssel/Dinkelland](#) het volgende overwogen:

“De rechtbank acht niet onredelijk dat verweerder, bij het vaststellen van de

verrekening, in het verlies aan exploitatie-inkomsten voor de gemeente Dinkelland, als gevolg van de overgang van delen van het grondgebied van de voormalige gemeente Weerselo, geen aanleiding heeft gezien voor verrekening tussen de bij deze herindeling betrokken gemeenten. Hiertoe overweegt de rechtbank dat het uitgangspunt van de Financiële verhoudingswet is dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds kosten georiënteerd is. Bij het bepalen van de hoogte van de algemene uitkering wordt rekening gehouden met verschillende factoren. Tegenover de verlaging van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, voor zover deze het gevolg is van het verlies van delen van de voormalige gemeente Weerselo, staat dat door de gemeente Dinkelland - als rechtsopvolger van de gemeente Weerselo - ook niet langer kosten worden gemaakt voor deze gebieden. De rechtbank is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die er, gelet op de billijkheid, toe zouden moeten leiden dat verweerder aanleiding had moeten zien om af te wijken van de gehanteerde wijze van verrekenen tussen de betrokken gemeenten. De omstandigheid dat de samenvoeging van drie kleinere gemeenten tot een grote gemeente voor de gemeente Dinkelland tot een lagere uitkering uit het gemeentefonds heeft geleid staat los van de overgang van grondgebied aan buurgemeenten.”

7.2.3 Overgang rechten en verplichtingen

Bij de overgang van rechten en verplichtingen moet een onderscheid gemaakt worden tussen:

- ondeelbare, niet-territoriaal gebonden rechten en verplichtingen;
- rechten en verplichtingen die uitsluitend betrekking hebben op overgaand gebied.

De ondeelbare rechten en verplichtingen gaan volledig over naar de gemeente waaraan de op te heffen gemeente wordt toegevoegd dan wel, wanneer de gemeente naar meer dan één gemeente overgaat, volledig naar de in de betrokken herindelingswet aan te wijzen gemeente. Dit betekent dat deze rechten en verplichtingen dus altijd overgaan naar één gemeente.

De rechten en verplichtingen die uitsluitend betrekking hebben op overgaand gebied gaan over op de gemeente waaraan het gebied wordt toegevoegd. Alle rechten en verplichtingen, dus zowel de ondeelbare als de territoriaal gebonden rechten en verplichtingen, gaan over zonder dat een nadere akte wordt gevorderd. De wet is de titel voor deze rechtsovergang. Het feit dat de Wet arhi uitdrukkelijk regelt dat alle rechten en verplichtingen overgaan, heeft tot gevolg dat ook beperkte rechten, zoals huurrechten, in overgaand gebied, overgaan op de gemeente waaraan dat gebied wordt toegevoegd.

Aangezien de wet geen onderscheid maakt, gaan zowel registergoederen met een publieke bestemming als registergoederen met een private bestemming over. Het gaat hier dus niet alleen om wegen, bruggen en viaducten, maar bijvoorbeeld ook om bossen en landbouwpercelen die bij de gemeente in eigendom zijn en in overgaand gebied liggen.

Ten aanzien van de zogenaamde extraterritoriale rechten wordt in dit verband nog het volgende opgemerkt. Extraterritoriale rechten zijn bijvoorbeeld eigendomsrechten van percelen die liggen in een andere gemeente. Liggen deze eigendomsrechten in overgaand gebied, zonder dat de gemeente die eigenaresse is, wordt opgeheven, dan gaan de eigendomsrechten niet over. Het eigendomsrecht blijft in handen van de

gemeente die voor de herindelingsdatum eigenaresse was. Beoogd is uitsluitend een regeling te treffen voor rechten en verplichtingen op gebied dat overgaat (artikel 44, lid 2 Wet arhi).

7.2.4 Waardevaststelling activa in overgaand gebied

Het is duidelijk dat alle vermogensobjecten in het overgaand gebied, zoals grond, wegen, gebouwen, enzovoorts, overgaan naar de gemeente(n) waaraan dat gebied wordt toegevoegd. Immers, deze objecten zijn onlosmakelijk verbonden aan het overgaand gebied. Indien de gemeente waarvan het gebied afkomstig is, blijft bestaan, zal de verkrijgende gemeente de waarde van alle op geld waardeerbare zaken moeten vergoeden.

Voor het bepalen van de hiervoor bedoelde waarde moet onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de publiekrechtelijke eigendommen en anderzijds privaatrechtelijke eigendommen.

Waardevaststelling publiekrechtelijke eigendommen

Voor zover het publiekrechtelijke eigendommen betreft, wordt in het algemeen de boekwaarde als basis voor de waardebeoordeling aanvaard. De boekwaarde is de aanschafwaarde of de vervangingswaarde minus de gerealiseerde afschrijvingen. In bijzondere gevallen, als redenen van billijkheid dit noodzakelijk maken, kan eventueel van een andere bijgestelde waarde worden uitgegaan.

In het geval gemeenten in gezamenlijk overleg tot vaststelling van de te verrekenen bedragen komen, zal dit in beginsel door Gedeputeerde Staten worden gehonoreerd. Indien gemeenten niet tot overeenstemming komen, worden de te verrekenen bedragen naar inzicht van de provincie op basis van redelijkheid en billijkheid vastgesteld. Bij een meningsverschil zal moeten worden aangetoond dat de voorgestelde waarde apert onjuist of onaanvaardbaar is.

Waardevaststelling privaatrechtelijke eigendommen

Als het gaat om privaatrechtelijke eigendommen, zoals gemeentelijk bezit in de vorm van huizen, boerderijen of landerijen, wordt in het algemeen de waarde in het economisch verkeer als uitgangspunt gehanteerd. Hieronder wordt verstaan de prijs die tot stand komt bij een koop in het vrije verkeer tussen een redelijk handelende verkoper en een redelijk handelende koper. De economische waarde als vastgesteld op basis van de Wet waardering onroerende zaken kan in dit verband een belangrijke rol spelen.

Bij onenigheid tussen de betrokken gemeenten omtrent de economische waarde, kan een onafhankelijke derde worden ingeschakeld door tussenkomst van de provincie. De gemeenten krijgen vervolgens van Gedeputeerde Staten het advies deze taxatie over te nemen en zo het geschil bij te leggen. Indien de betrokken gemeenten dit weigeren kan de taxatie ook bindend verklaard worden door Gedeputeerde Staten. Indien de gemeenten hiermee niet akkoord gaan, is beroep mogelijk tegen de taxatie van de provincie.

Bodemverontreiniging

Als het gaat om publiekrechtelijke eigendommen, zullen bij het bepalen van het bedrag van de verrekening de nog te maken kosten in verband met bodemverontreiniging in de regel in mindering worden gebracht op de boekwaarde. Blijkt na het vaststellen van het verrekenbedrag dat er sprake is van bodemverontreiniging dan zullen de nog te maken saneringskosten ten laste van de verkrijgende gemeente komen. Immers, alle rechten en verplichtingen van een gemeente die betrekking hebben op het overgaande gebied, zijn overgegaan op de gemeente waaraan dat gebied is toegevoegd.

De eventueel geconstateerde bodemverontreiniging vormt geen aanleiding om het bedrag van de verrekening op dit punt te corrigeren. Immers, de kosten die voor de opruiming zijn gemaakt voor de overgang zouden de dotatie van de exploitatie aan de algemene reserve hebben verlaagd en op die manier (grotendeels) ten laste van de verkrijgende gemeente gekomen zijn.

Ten aanzien van privaatrechtelijke eigendommen is de waarde in het economisch verkeer uitgangspunt voor de vaststelling van het bedrag van de verrekening. Eventueel aanwezige bodemverontreiniging is van invloed op deze waarde en heeft gevolgen voor het bedrag van de verrekening.

Tot slot is van belang dat het aanbrengen van correcties op de boekwaarde slechts onder bijzondere omstandigheden mogelijk is. Het teruggaan tot tien jaar voor de datum van herindeling is het maximum. Dit houdt verband met de bewaartermijn van gegevens.

7.2.5 Reserves en voorzieningen

Onderscheid moet gemaakt worden tussen gebiedsgebonden en niet gebiedsgebonden reserves en voorzieningen. Reserves en voorzieningen die tot een bepaald gebied kunnen worden herleid, geven in elk geval aanleiding tot verrekening. Bijvoorbeeld indien zich in het overgaand gebied een gemeentelijk gebouw bevindt, behoort de opgebouwde onderhoudsvoorziening te worden overgedragen. Overigens is het in een groot aantal gevallen niet eenvoudig vast te stellen welke voorzieningen geheel of ten dele tot een bepaald gebied kunnen worden herleid.

Ondeelbare rechten en verplichtingen gaan, zoals hiervoor al opgemerkt, altijd over naar de in de herindelingswet aan te wijzen gemeente. Op grond van artikel 50, tweede lid van de Wet arhi kunnen bij de vaststelling van het bedrag van de verrekening in beginsel alle reserves en voorzieningen worden betrokken.

Ook ligt in de rede om bij het vaststellen van het bedrag van de verrekening de totale, zowel positieve als negatieve, financiële gevolgen voor de desbetreffende gemeenten in ogenschouw te nemen en niet slechts een aspect daarvan. De gewijzigde bepalingen beogen niet meer dan het bieden van een handreiking aan degene die belast is met het vaststellen van de verrekeningen, in casu Gedeputeerde Staten.

Met betrekking tot de verrekening van de algemene reserves en de niet gebiedsgebonden bestemmingsreserves rijst vervolgens de vraag welke verdeelsleutel voor de verrekening van deze reserves dient te worden gehanteerd. In het algemeen ligt verrekening op basis van het aantal woonruimten het meest voor de hand. Dit sluit echter niet uit dat in gevallen die daarvoor aanleiding geven, andere verdeelsleutels gebruikt kunnen worden.

Overigens verdient het aanbeveling de hiervoor aanbevolen methodiek alleen toe te passen bij de overgang van gebieden van enige omvang. Bij kleine grenscorrecties of grotere grenscorrecties waarbij nauwelijks gemeentelijke eigendommen zijn betrokken, kan - ook in verband met kostenoverwegingen - beter worden volstaan met waardering van de overgaande gebieden. Bij zeer geringe grenscorrecties kunnen gemeenten zelfs besluiten verrekening achterwege te laten.

7.2.6 Vennootschapsbelasting

Met de invoering van de vennootschapsbelastingplicht (Vpb-plicht) voor overheidsondernemingen per 1 januari 2016 krijgen gemeenten en andere (lokale) overheden te maken met het feit dat ze mogelijk voor een deel van hun activiteiten belastingplichtig worden voor de Vpb.

Bij het opstellen van de eerste begroting dient rekening te worden gehouden met de financiële gevolgen van de invoering vennootschapsbelasting. Hiervoor dienen de betrokken gemeenten zorgvuldig en tijdig voorbereidingen te treffen. Onderwerpen die van toepassing kunnen zijn bij de Vpb zijn onder andere het beoordelen van de belastingplicht, het opstellen van een openingsbalans, het bepalen van de prijsstelling en de fiscale verlies- en winstrekening.

7.3 Nutsvoorzieningen

Toegevoegd gebied blijft deel uitmaken van het voorzieningengebied van de nutsbedrijven die daarin voorzagen op de dag voorafgaand aan de datum van herindeling voor zover partijen geen nadere regeling treffen. Ten aanzien van de rechten en verplichtingen die verband houden met de voorziening van water, elektriciteit en gas, treedt daarvoor bij opheffing van de gemeente de in de herindelingswet aangewezen gemeente in de plaats. Ook hiervoor is het opstellen van een akte niet nodig. Deze regeling is opgenomen in artikel 45 van de Wet arhi.

7.4 Uitkeringen Rijk, provincie of gemeente

Uitkeringen voor overgaand gebied die door het Rijk, de provincie of gemeenten verschuldigd zijn over de vóór de datum van herindeling aangevangen boekingsstijdvakken, dienstjaren of uitkeringsjaren, worden gedaan aan de gemeente waartoe dat gebied vóór die datum behoorde (artikel 48, lid 1 Wet arhi). Deze regeling is van overeenkomstige toepassing op uitkeringen die aan het Rijk, de provincie of gemeenten worden gedaan. In die gevallen waarin het een uitkering aan, respectievelijk door, een op te heffen gemeente betreft worden de uitkeringen gedaan aan, respectievelijk door, de gemeente waaraan het gebied van de op te heffen gemeente wordt toegevoegd of, zo dit gebied overgaat naar meer dan één gemeente, de in de herindelingswet aan te wijzen gemeente (artikel 48, lid 2 Wet arhi). In eerste instantie moeten de betrokken gemeenten onderzoeken of, en zo ja in hoeverre deze uitkeringen moeten worden verrekend.

7.5 Overige verrekeningen

In hoofdstuk IX van de Wet arhi zijn bijzondere regelingen ten aanzien van enkele wetten opgenomen waarmee bij herindeling rekening moet worden gehouden. Enkele van de in dit hoofdstuk opgenomen artikelen van de Wet arhi bevatten expliciet de mogelijkheid tot verrekening.

Artikel 68 van de Wet arhi bepaalt dat ten aanzien van nog te verrichten handelingen ten behoeve van de vijfjaarlijkse afrekening voor in overgaand gebied gelegen scholen voor basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs de raad van de gemeente waaraan dat gebied wordt toegevoegd, bevoegd is. Verder wordt het overschrijdingsbedrag per leerling voor de periode tot het jaar waarin de herindelingsdatum valt voor het op de datum van herindeling lopende tijdvak van vijf jaar bepaald alsof geen herindeling heeft plaatsgevonden.

Ten behoeve van de vijfjaarlijkse afrekening voor het voortgezet onderwijs is eveneens een afzonderlijke regeling opgenomen (artikel 69 Wet arhi). Het overschrijdingsbedrag per leerling over enig op de herindelingsdatum verstreken of het lopende kalenderjaar, wordt berekend als had geen herindeling plaatsgevonden. Over de overige jaren van het vijfjarige tijdvak wordt het overschrijdingsbedrag berekend naar de toestand ná laatstbedoeld kalenderjaar.

7.6 Rente

Tussen de datum van ingang van de herindeling en het betalen van de te verrekenen bedragen verloopt nogal wat tijd. Immers, eerst moet de jaarrekening van het aan de herindeling voorafgaande jaar worden opgesteld en gecontroleerd door de accountant. Dit om zekerheid te hebben over de waarde van de activa en passiva op het moment van de herindeling. Vanwege het tijdsverloop is het redelijk en gebruikelijk dat de te verrekenen bedragen met rente worden vermeerderd. Hiervoor kan worden uitgegaan van de gemiddelde rente op de kapitaalmarkt voor 20-jarige leningen zonder renteaanpassingen, een en ander conform opgave door de Bank Nederlandse Gemeenten. De rente wordt berekend over de periode die loopt vanaf het tijdstip waarop de gewijzigde indeling ingaat tot aan het tijdstip waarop de feitelijke betaling plaatsvindt. Genoemd percentage geldt dan voor het totaal van het te verrekenen bedrag. Er is geen aanleiding om voor bepaalde investeringen met een uitzonderingsrente te werken.



8 Gemeenschappelijke regelingen

Gemeentelijke herindeling kan ook gevolgen hebben voor de gemeenschappelijke regelingen. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen:

1. gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend gemeenten deelnemen die geheel of grotendeels tot één gemeente worden samengevoegd en
2. gemeenschappelijke regelingen die een grondgebied omvatten waarbinnen meer gemeenten vallen dan de samen te voegen gemeenten.

In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat het wenselijk is reeds in een vroeg stadium te inventariseren om welke gemeenschappelijke regelingen het gaat en wat de mogelijke (financiële) consequenties kunnen zijn.

Ad 1

Wat betreft deze gemeenschappelijke regelingen bepaalt artikel 41, eerste en tweede lid van de Wet arhi dat deze vervallen op de datum van herindeling. Alle rechten en plichten gaan over naar de nieuwe gemeente. Het personeel treedt op grond van artikel 59 van de Wet arhi voorlopig in dienst van de in de herindelingswet voor het betreffende gebied genoemde gemeente. De bepalingen van hoofdstuk VIII van de Wet arhi zijn op dit personeel van overeenkomstige toepassing. Naast het overnemen van personeel dient het bestuur van de nieuwe gemeente de nodige voorzieningen te treffen ten aanzien van de integratie van de regeling in de gemeentelijke organisatie.

Ad 2

Voor de overige gemeenschappelijke regelingen geldt dat deze vooralsnog ongewijzigd van kracht blijven (artikel 41, lid 3 Wet arhi). De nieuwe deelnemers moeten binnen zes maanden na de datum van herindeling de uit de gewijzigde indeling voortvloeiende voorzieningen treffen. Te denken valt aan het schrappen van namen van voormalige gemeenten, het toevoegen van nieuwe namen en (eventueel) het wijzigen van de regeling met betrekking tot de bestuurssamenstelling. Verder behoort hiertoe het treffen van een (financiële) regeling in verband met de uit- of toetreding van gemeenten. Daarbij kan voor de nieuwe deelnemers worden afgeweken van de bepalingen met betrekking tot wijziging en opheffing van de regels van uit- en toetreden van de deelnemers, zoals die door de gemeenschappelijke regeling zijn vastgesteld (artikel 41, lid 4 Wet arhi). Uitgangspunt van de uittredingsregeling dient te zijn dat er voor partijen een redelijk en billijk resultaat ontstaat. Bij voorkeur dient hierover in onderling overleg overeenstemming te worden bereikt. De praktijk leert echter dat uittredingskosten een complicerende factor kunnen vormen voor het starten van of tijdens een herindelingsproces. Ook kan uittreding na de herindeling een issue worden tussen de nieuwe heringedeelde gemeente en het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Uittredingen zijn veelal niet kosteloos, ook niet als uittreding plaatsvindt als gevolg van een herindeling.

Als uitgangspunt geldt dat de kosten die het rechtstreeks gevolg zijn van de uittreding aan de uittredende gemeente in rekening worden gebracht.

De Raad van State heeft overwogen dat bij het bepalen van mogelijke toekomstige schade – als hier aan de orde – het hanteren van een overbruggingsperiode van vijf jaren, te rekenen vanaf de datum van uittreding, voor de hand ligt waarbij in aanmerking is genomen dat van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam mag worden verwacht dat het zich binnen die periode kan aanpassen aan de ten gevolge van de uittreding gewijzigde omstandigheden (ABRvS van 12 december 2001, LJN: AD7959).

De bevoegdheid tot het treffen van voorzieningen is opgedragen aan de gezamenlijke deelnemers van de gemeenschappelijke regeling. Dit geldt ook voor de bevoegdheid tot het afwijken van de gemeenschappelijke regeling zoals hiervoor omschreven. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat het algemeen dan wel het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling hiertoe initiatieven neemt. Gedeputeerde Staten of de commissaris van de Koning kunnen de gestelde termijn van zes maanden verlengen met maximaal zes maanden (artikel 41, lid 4 Wet arhi). Bij nalatigheid kunnen Gedeputeerde Staten of de commissaris van de Koning toepassing geven aan artikel 41, vijfde lid van de Wet arhi.

Voor alle gemeenschappelijke regelingen geldt dat het uit financiële en personele overwegingen gewenst is in een vroeg stadium overleg tussen betrokken partijen tot stand te brengen. Immers, dan kan, zo nodig, het personeel in dienst van deze regelingen bij het gemeentelijk inpassingsproces worden betrokken. Het ligt voor de hand dit overleg te starten zo snel mogelijk na het tijdstip waarop zekerheid ontstaat over de gemeentelijke herindeling.

Veel gemeenschappelijke regelingen brengen bij de deelnemers bijdragen in rekening die zijn gebaseerd op het aantal inwoners op 1 januari van het voorafgaande jaar. Wijzigingen in het inwonertal als gevolg van de gemeentelijke herindeling van minder dan 10% kunnen, gelet op artikel 41 van de Wet arhi, geen reden zijn tot verrekening. De wettelijke regeling voor verrekeningen is van toepassing op gemeentelijke herindelingen. Dit sluit echter de mogelijkheid voor gemeenten om bij een grenscorrectie te verrekenen niet uit. De betrokken gemeenten kunnen dit in onderling overleg afspreken.



9 Personele zaken

9.1 Inleiding

Een onderwerp dat bij een gemeentelijke herindeling bijzondere aandacht vraagt, is de rechtspositie van bestuurders en personeel. De op te heffen gemeenten en de nieuwe gemeente hebben er belang bij dat het betrokken personeel niet te lang in onzekerheid verkeert over haar (rechts)positie. Aangeraden wordt de overlegprocedure over de nieuwe organisatiestructuur en het formatieplan tussen de betrokken gemeenten zo spoedig mogelijk te starten en af te ronden. Ook in dit geval hebben Gedeputeerde Staten de taak de totstandkoming van het overleg te bevorderen.

Daarna kan de voorlopige inpassing van het personeel in de voorgestelde nieuwe organisatie plaatsvinden. Over de definitieve inpassing beslist uiteindelijk het bevoegd gezag van de nieuwe gemeente. Bij de voorbereiding door gemeentebesturen van de overgang van personeel moet rekening worden gehouden met het verplichte overleg met de vakcentrales en ondernemingsraden (artikel 79 Wet arhi). Voor zover er in dat kader besluiten worden genomen in de zin van de [Wet op de Ondernemingsraden](#) heeft de ondernemingsraad een adviesrecht.

9.2 Uitkering (waarnemend) burgemeesters en wethouders

Met het opheffen van gemeenten komen ook de politieke en bestuurlijke functies van die gemeenten te vervallen. Een kroonbenoemde burgemeester ontvangt vóór de herindelingsdatum van de minister van BZK een koninklijk besluit van ontslag als burgemeester van de her in te delen gemeente. Een waarnemend burgemeester is aangesteld door de commissaris van de Koning en wordt ook door de commissaris vóór de herindelingsdatum door middel van een besluit van de waarneming ontheven.

In de [Circulaire Sociaal Beleidskader burgemeesters](#) is neergelegd dat de voormalig (waarnemend) burgemeester per de datum van herindeling ten laste van het Rijk ambtshalve een uitkering ontvangt op grond van de [Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers](#) (Appa). De Appa-uitkering wordt automatisch verstrekt. De voormalig (waarnemend) burgemeester hoeft dus zelf geen aanvraag in te dienen.

De uitkeringsduur is maximaal drie jaar en twee maanden, tenzij er een aanspraak bestaat op een voortgezette Appa-uitkering tot de pensioengerechtigde leeftijd.

Wethouders en raadsleden van de op te heffen gemeente treden op de datum van herindeling af (artikel 53, lid 1 Wet arhi). De nieuwe gemeente neemt alle rechten en plichten van de opgeheven gemeenten over (artikel 44 Wet arhi). Dit betekent dat de nieuwe gemeente onder meer de uitkering voor de voormalige wethouders van de oude gemeenten moet betalen. Op grond van het BBV dient de nieuwe gemeente voor de pensioenverplichtingen van deze wethouders een voorziening te treffen.

Raadsleden hebben na de datum van herindeling geen recht op een uitkering die ten laste van de nieuwe gemeente komt.

Als een wethouder van een opgeheven gemeente wethouder wordt in de nieuwe gemeente en na verloop van tijd wordt ontslagen, geldt op grond van de Appa het volgende:

- de hoogte van de uitkering dient gebaseerd te worden op de laatstelijk genoten wedde van de wethouder van de nieuw gevormde gemeente op de dag voorafgaand aan de dag van het aftreden of ontslag (artikel 133, lid 1 en 2 Appa);
- de duur van de uitkering dient geënt te worden op de totale duur van alle Appa-functies, dus inclusief de jaren waarin het wethouderschap van de opgeheven gemeente werd uitgeoefend, het zogeheten loopbaanprincipe (artikel 132, lid 3 Appa).

9.3 Gemeentesecretaris en griffier

9.3.1 Positie gemeentesecretaris op te heffen gemeente

De gemeentesecretaris wordt met ingang van de datum van herindeling eervol uit zijn ambt ontslagen (artikel 57, lid 1 Wet arhi). Een besluit van een bestuursorgaan is daarvoor niet nodig. Er is sprake van ontslag 'ex lege'. De gemeentesecretaris die wordt ontslagen, heeft recht op wachtgeld (artikel 62 Wet arhi). Als het Sociaal Statuut de mogelijkheden biedt van een suppletie op het wachtgeld, geldt dit ook voor de gemeentesecretaris.

Op verzoek van de gemeentesecretaris kunnen Gedeputeerde Staten besluiten dat deze met ingang van de herindelingsdatum in een andere functie voorlopig overgaat in dienst van de nieuwe gemeente. Zijn rechtspositie zal in dat geval ook gelijk zijn aan die van de overige ambtenaren. De nieuwe gemeente bepaalt op welke functie de gemeentesecretaris komt. Het is ook mogelijk dat de gemeentesecretaris meedingt naar de functie van secretaris van de nieuwe gemeente.

Het verdient aanbeveling dat gemeentesecretarissen die niet op de herindelingsdatum op wachtgeld gesteld willen worden, zo vroeg mogelijk, maar in ieder geval na de afronding van de wettelijke procedure van het herindelingsplan, een verzoek als eerder genoemd bij Gedeputeerde Staten indienen, zodat bij de voorbereiding van de herindeling in een vroeg stadium daarmee rekening kan worden gehouden.

9.3.2 Benoeming (tijdelijk) gemeentesecretaris

Gedeputeerde Staten hebben de taak om uiterlijk één maand voor de datum van herindeling, ofwel vóór 1 december van enig jaar, een tijdelijke secretaris te benoemen met ingang van de herindelingsdatum (artikel 61, lid 1 Wet arhi). Deze benoeming geldt tot het tijdstip waarop, overeenkomstig de Gemeentewet, in de vervulling van deze functie is voorzien. De tijdelijke secretaris maakt bij de beëindiging van zijn benoeming aanspraak op wachtgeld als hij al in dienst was van één van de heringedeelde gemeenten en hem geen andere passende functie kan worden aangeboden.

De gemeenten die worden opgeheven en samen een nieuwe gemeente vormen, dienen zo spoedig mogelijk aan Gedeputeerde Staten een bij voorkeur gezamenlijke aanbeveling te doen voor de benoeming van een tijdelijke secretaris. Omdat de Wet arhi hierover geen voorschriften bevat, staat het de gemeenten vrij te bepalen door welk

orgaan deze aanbeveling wordt gedaan. De praktijk leert dat het verzoek vaak wordt gedaan door de stuurgroep die bestaat uit bestuurders van alle betrokken gemeenten. In principe worden aanbevelingen gehonoreerd waarover overeenstemming bestaat. Als geen gezamenlijke aanbeveling wordt gedaan, wordt er een tijdelijke secretaris aangewezen door Gedeputeerde Staten. Van de beslissing worden de desbetreffende functionaris en de desbetreffende gemeentebesturen in een zo vroeg mogelijk stadium schriftelijk in kennis gesteld. Overigens is in de Wet arhi geen regeling opgenomen voor het horen van de zittende gemeentesecretarissen en de colleges van BenW voordat Gedeputeerde Staten de tijdelijke gemeentesecretaris voor de nieuw te vormen gemeente benoemen.

Voor zover het de definitieve invulling van de functie van de gemeentesecretaris in de nieuwe gemeente betreft, kunnen de voorbereidingen voor de benoeming al gestart worden door de gezamenlijke besturen van te op te heffen gemeenten. Besluiten daarover kunnen echter pas door het nieuwe college worden genomen.

9.3.3 Benoeming (tijdelijk) griffier

Gedeputeerde Staten benoemen, naast een tijdelijke gemeentesecretaris, ook een tijdelijke griffier (artikel 61, lid 1 Wet arhi). Wat hiervoor over de gemeentesecretaris is vermeld, is ook van toepassing op de griffier, met uitzondering van de benoemingsprocedure. De griffier wordt door de raad en niet door het college van BenW van de nieuwe gemeente benoemd.

9.4 Ambtenaar burgerlijke stand

De ambtenaar van de burgerlijke stand wordt door het college van BenW benoemd, geschorst en ontslagen (artikel 16, lid 2 [boek I van het Burgerlijk Wetboek](#)). In het kader van de herindelingsprocedure worden voor deze functionaris geen specifieke voorzieningen getroffen, niet ten aanzien van een ontslag en ook niet ten aanzien van een overgang naar de nieuwe gemeente. Geadviseerd wordt deze functionaris tot de categorie overige ambtenaren als bedoeld in artikel 59 van de Wet arhi te beschouwen. Dit houdt in dat de ambtenaar van de burgerlijke stand op de datum van herindeling overgaat naar de nieuwe gemeente en dat vóór 1 juli van het jaar voorafgaand aan de herindelingsdatum het college een besluit dient te nemen over de benoeming als ambtenaar van de burgerlijke stand of over een ontslag.

9.5 Overige ambtenaren en onderwijzend personeel

Voor de overige ambtenaren is in de artikelen 59 en 60 van de Wet arhi een regeling opgenomen. Deze ambtenaren treden op de datum van herindeling voorlopig in dienst van de gemeente waaraan het gebied van de op te heffen gemeente wordt toegevoegd. Als dat gebied aan meer dan één gemeente wordt toegevoegd, komen deze ambtenaren voorlopig in dienst van de in de herindelingsregeling aan te wijzen gemeente. Dit gebeurt in dezelfde rang, op dezelfde voet en in dezelfde rechtstoestand als voor hen gold op de dag voorafgaand aan de herindelingsdatum. Het nieuwe bevoegd gezag moet binnen zes maanden na de herindelingsdatum een besluit nemen over het wel of niet aanbieden van een nieuwe functie. Deze termijn van zes maanden kan door

Gedeputeerde Staten met zes maanden worden verlengd (artikel 59, lid 3 Wet arhi). Een verzoek om verlenging moet goed beargumenteerd worden. Bij een nieuw dienstverband moet duidelijk zijn in welke rang en op welke voet de benoeming plaatsvindt.

Ontslag kan slechts worden verleend als het na een zorgvuldig onderzoek niet mogelijk is gebleken de ambtenaar met een in verband met zijn persoonlijkheid en omstandigheden passende functie aan te bieden. Ook kan ontslag worden verleend als een aangeboden passende functie wordt geweigerd. Ontslag wordt altijd eervol verleend. In beginsel wordt bij de ontslagverlening een opzegtermijn van drie maanden aangehouden. Het onderwijzend personeel van de in het herindelingsgebied liggende gemeentelijke scholen voor basis en voortgezet onderwijs gaat over naar de nieuwe gemeente op dezelfde voet en in dezelfde rechtstoestand (artikel 58 Wet arhi).



10 Kadaster

10.1 Grensbeschrijving

In artikel 2, tweede lid van de Wet Arhi wordt bepaald dat uiterlijk binnen twee maanden na de vaststelling van de herindelingsregeling door Gedeputeerde Staten een beschrijving van de grenzen wordt vastgesteld. De beschrijving geschiedt met behulp van kadastrale kenmerken en, indien dat niet mogelijk is, met behulp van coördinaten van het verschoven stelsel van rijksdriehoeksmeting. De grensbeschrijving wordt gepubliceerd in het Provinciaal Blad en ter kennis gebracht aan het Kadaster.

10.2 Grenscorrecties

Ook bij grenscorrecties, geïnitieerd door gemeenten, dient door Gedeputeerde Staten een grensbeschrijving te worden vastgesteld. Het Kadaster heeft Gedeputeerde Staten bij brief gevraagd het Kadaster zo snel mogelijk in kennis te stellen van een voornemen tot een grenscorrectie. Dit omdat het voor het Kadaster niet of bijna niet mogelijk is om de grenscorrecties (de splitsingen van bestaande percelen in nieuw te vormen percelen) met ingang van 1 januari daaropvolgend te verwerken. Gedeputeerde Staten zullen dan ook, direct na ontvangst van de betreffende raadsbesluiten, met het verzoek om de grensbeschrijving vast te stellen deze in kopie aan het Kadaster te verstrekken. Zo kan het Kadaster reeds een aanvang maken met de benodigde werkzaamheden.

Sinds 2015 brengt het Kadaster geen kosten meer in rekening voor het splitsen van percelen. Om het proces soepel te laten verlopen, is het te allen tijde aan te raden tijdig contact te zoeken met het Kadaster. Voor het Kadaster is het van belang om te weten hoe het verloop van de gemeentegrens zal zijn en welke percelen hiervoor gesplitst moeten worden. Hierbij verdient het aanbeveling dat de nieuwe gemeentegrens de definitieve kadastrale grenzen volgt.

De provincie of één van de betrokken gemeenten kan voor het splitsen van percelen een aanvraag indienen bij het Kadaster, bij voorkeur bij de accountmanager.

10.3 Registergoederen

Gedeputeerde Staten dienen de overgang van registergoederen, zoals woningen, schoolgebouwen, wegen en waterlopen, maar ook beperkte rechten, zoals het recht van opstal en het erfpachtrecht naar een andere gemeente onverwijld te laten inschrijven in de openbare registers, zoals bedoeld in afdeling 2, titel 1, boek 3:16 van het Burgerlijk Wetboek (artikel 44, lid 4 Wet arhi). Het gaat hier om de inschrijving in het Kadaster. Gedeputeerde Staten doen dit in de regel zo snel mogelijk na 1 januari, de datum nadat de herindelingswet in werking is getreden.

11 (Documentaire) Informatievoorziening en archief



Bij de start van een nieuwe gemeente moet de informatievoorziening vanaf dag één goed geregeld zijn. Dit is een vereiste voor het kunnen functioneren van de nieuwe organisatie. Zo moeten de technische voorzieningen op orde zijn en ambtenaren, bestuurders en burgers digitale en analoge informatie kunnen raadplegen, creëren en versturen. De talloze applicaties van de voormalige gemeenten en de daarin opgenomen gegevens zijn hiertoe gemigreerd, op elkaar afgestemd of afgesloten. Dit alles levert niet alleen veel werk op voor de afdelingen ICT maar ook voor de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor het beheer en toegankelijk houden van de informatie binnen die applicaties en het analoge archief. De voorbereidingen voor een goede informatievoorziening moeten al in een vroegtijdig stadium starten, lang voor de daadwerkelijke datum van herindeling.

11.1 ICT

Op het gebied van ICT moet vaak een nieuwe ICT-infrastructuur worden ingericht of die van één van de herindelingsgemeenten worden uitgebreid. Een op te stellen ICT-realisatieplan met een omschrijving van de gewenste situatie, een programma van eisen en een stappenplan om de gewenste situatie te bereiken, vormen hiervoor de basis. Bij het opstellen en uitvoeren van het plan is een werkgroep betrokken die veelal door een extern projectleider wordt ondersteund en bestaat uit vertegenwoordigers van ICT, inkoop en juridische zaken. De kosten voor de inrichting van de ICT zijn daarbij vaak zodanig hoog dat besluitvorming in de gemeenteraden noodzakelijk is.

De daadwerkelijke bouw van de nieuwe infrastructuur wordt vervolgens gestart, gevolgd door het installeren en inrichten van de applicaties en de dataverbindingen en telefonie voor de nieuwe gemeente. De inrichtingsfase sluit met het opleveren van een plan waarin staat welke acties uitgevoerd moeten worden. Na een fase van technische en functionele tests van infrastructuur en applicaties in de periode kort voor de datum van herindeling volgt de dataconversie, waarbij de data van de betrokken gemeenten worden samengebracht tot één geheel of worden afgesloten.

Hoe de nieuwe gemeente vervolgens het proces van informatisering en automatisering wenst te ontwikkelen staat in het afzonderlijk op te stellen informatiebeleidsplan.

11.2 Informatievoorziening

Naast de inrichting van de infrastructuur en het in gereedheid brengen van de diverse applicaties moeten de betrokken gemeenten maatregelen nemen om de (documentaire) informatievoorziening voor de nieuwe gemeente te regelen. Hieronder vallen het beheer van de gegevens in de applicaties, het documentmanagement- en/of zaakstelsel, in het

analoge archief de registratie en verwerking van inkomende en uitgaande (digitale) post en de bestuurlijke informatievoorziening aan raad en college.

Op grond van de Wet Arhi en de [Archiefwet](#) zijn gemeenten verplicht een aantal concreet omschreven zaken te regelen rondom de (documentaire) informatievoorziening en het archief. De artikelen 70 en 71a van de Wet Arhi bepalen dat op de datum van herindeling de archiefbescheiden van een gemeente die wordt opgeheven, overgaan naar de gemeente waaraan het gebied van de op te heffen gemeente wordt toegevoegd. Wanneer dat gebied aan meer dan één gemeente wordt toegevoegd, gaan de bescheiden naar de in de betrokken herindelingsregeling aan te wijzen gemeente. Op grond van de Archiefwet maakt de gemeente van deze overgang een verklaring op omdat het hier om vervreemding gaat. Ook heeft de gemeente waaraan gebied is toegevoegd vanaf de datum van herindeling het recht kosteloos archiefbescheiden in te zien van de gemeente waartoe dat gebied voor die tijd behoorde en op zijn kosten afschriften van of uittreksels uit die archiefbescheiden te vragen waar het de stukken betreft die betrekking hebben op het toegevoegde gebied. Artikel 71 van de Wet arhi bepaalt dat het zogenaamde persoonsregister en het archiefregister van een op te heffen gemeente of betrekking hebbend op een over te dragen gebied worden overgedragen aan de gemeente waaraan het gebied van de op te heffen gemeente wordt toegevoegd.

In de praktijk betekent dit het volgende:

- Bij een herindeling worden zowel de analoge als de digitale archieven van de op te heffen gemeenten afgesloten en verhuizen mee naar de nieuwe gemeente of worden overgebracht naar de archiefdienst waarbij de op te heffen gemeente en de nieuwe gemeente zijn aangesloten;
- De lopende dossiers (fysiek en digitaal) van de op te heffen gemeente worden overgedragen aan de nieuwe gemeente, waarbij afspraken worden gemaakt of deze na afhandeling en afsluiting nog worden toegevoegd aan het afgesloten archief;
- Bij een grenscorrectie worden de archieven die betrekking hebben op het overgaande gebied tijdelijk aan de nieuwe gemeente ter beschikking gesteld;
- Bij een opsplitsing van een gemeente 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 of tijdelijk ter beschikking worden gesteld. Ook zal de rechtsopvolger moeten bepalen of hij hiervoor gecompenseerd wenst te worden.

Het tijdig completeren, bewerken, afsluiten, overdragen en verhuizen van de analoge en digitale archieven vergt een tijdige inventarisatie waaruit duidelijk moet worden welke werkzaamheden, voorzieningen en investeringen noodzakelijk zijn. Een werkgroep (documentaire) informatievoorziening/archief, samengesteld uit vakspecialisten uit de betrokken gemeenten en, indien benoemd, de gemeentearchivaris stellen hiertoe een plan van aanpak op.

Regelgeving rond basisregistraties

De migratie van de gegevens in de basisregistraties waarmee de gemeente werkt, te weten de BRP (Basisregistratie Personen), BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen), BRO (Basisregistratie Ondergrond), BGT (Basisregistratie Grootchalige Topografie) en de

WOZ (Basisregistratie Waardering Onroerende Zaken) is zodanig complex dat hiervoor vanuit de afzonderlijke wetten voor deze basisregistraties aanvullende regelgeving en richtlijnen gelden. Het is gebruikelijk deze te betrekken bij de voorbereidingen op de daadwerkelijke migratie.

Rol provincie

De provincie houdt toezicht op het archief- en informatiebeheer bij gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Met de [Wet revitalisering generiek toezicht](#) is de invulling van het archieftoezicht op de gemeenten en de waterschappen gewijzigd van specifiek naar generiek toezicht. In de Archiefwet, het Archiefbesluit en aanvullende specifieke regelgeving is vastgelegd hoe overheden met hun informatie en archieven moeten omgaan. In het Aanvullend beleidskader voor het interbestuurlijk archieftoezicht is vastgelegd hoe de provincie het archieftoezicht uitvoert. Deze afspraken zijn in 2012 door het Interprovinciaal Overleg opgesteld en vervolgens door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland vastgesteld. Op basis van de door de Zuid-Hollandse gemeenten in 2013 met de provincie afgesloten bestuursovereenkomsten stellen alle gemeenten jaarlijks een zogenaamd archiefverslag op waarin het college van BenW verantwoording aflegt aan de raad en de provincie over het archief- en informatiebeheer. Dit verslag biedt in de aanloop naar een herindeling een goed inzicht in de staat van het totale informatiebeheer.

Gedurende het proces van herindeling is begeleiding en advisering van gemeenten ook voor het aspect van informatievoorziening en archief wenselijk. Dit gebeurt veelal automatisch door de gemeentearchivaris en/of diens archiefinspecteur. Indien de gemeente geen archivaris heeft, kan de provinciaal toezichthouder voor het archief- en informatiebeheer om advies worden gevraagd. Tenslotte zijn er diverse gespecialiseerde adviesbureaus op dit terrein werkzaam die over diverse aspecten kunnen adviseren en uitvoerend werk kunnen verrichten.



Bijlage good practices bij gemeentelijke herindelingen

In de afgelopen periode zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar gemeentelijke leerervaringen bij herindelingen. In deze bijlage wordt ingegaan op een viertal rapporten die gemeenten die een herindelingstraject overwegen, kunnen helpen door middel van praktisch toepasbare tips en good practices.

1. Gemeentelijke herindelingen: lessen en leerervaringen: onderzoek naar ervaringen met recente herindelingstrajecten (augustus 2014); Universiteit Twente en BMC Advies

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van BZK.

De geanalyseerde casussen zijn de gemeenten Peel en Maas (2010), Bodegraven-Reeuwijk (2011), Hollands Kroon (2013), Molenwaard (2013) en Maasdonk, Den Bosch en Oss (2015).

Er is een analyse gemaakt van de belangrijkste politiek-bestuurlijke, financieel-economische en sociaal-culturele thema's die bij herindelingen een rol spelen. Hierdoor is inzichtelijk gemaakt welke factoren een steunende, sturende of remmende invloed hebben op het verloop en de uitkomsten van het proces. Verder laat het rapport zien op welke markante momenten in het proces deze factoren hun invloed hebben laten gelden.

De algemene conclusie is dat de complexiteit van het herindelingsproces wordt gereduceerd als gewerkt wordt aan overeenstemming over de uitgangspunten voor de fusie, zoals doelen en heldere ambities, en dat er duidelijkheid komt over de uitgangssituatie, waaronder de financiële positie en de oriëntaties van de bevolking. In het rapport worden onder andere de volgende aanbevelingen gedaan:

- Betrek de raden, de bevolking en het maatschappelijk middenveld;
- Breng kosten en baten van alternatieven voor herindeling in kaart;
- Verken meteen alternatieve herindelingsopties;
- Doe een bestuurskrachtmeting;
- Doe een financiële scan (een herindelingscan of een due diligence onderzoek).

2. Lessen voor toekomstige herindelingen; evaluatie herindeling met de gemeente Boarnsterhim (mei 2015); Rekenkamer Leeuwarden

Op 1 januari 2014 is de gemeente Boarnsterhim opgeheven. Het grondgebied van de gemeente is toebedeeld aan de gemeenten Leeuwarden, Heerenveen, Súdwest-Fryslân en De Friese Meren.

De bijzonderheden waren:

- Het betrof een gemeente (Boarnsterhim) die voor zichzelf geen bestuurlijke toekomst meer zag en zelf het initiatief tot herindeling nam;
- Er was sprake van herindeling door opheffing, splitsing en samenvoeging respectievelijk toevoeging aan vier omliggende gemeenten in de vorm van twee samenvoegingen en twee grenscorrecties;
- De gemeente Boarnsterhim had een artikel 12-status.

Uit het rapport komen als belangrijkste conclusies naar voren:

- De werkprocessen in brede zin moeten in een vroegtijdig stadium op elkaar afgestemd en geïntegreerd worden;
- Breng tijdig de gevolgen in beeld voor harmonisatie van het grondbeleid en van het beheer van de openbare ruimte;
- Breng zo vroeg mogelijk in beeld welke consequenties een gemeentelijke herindeling concreet heeft voor het voorzieningenniveau in een gemeente en voor de te hanteren gebruikstarieven;
- Laat medewerkers en hun nieuwe leidinggevende in een zo vroeg mogelijk stadium met elkaar kennis maken en afspraken maken over de aard en inhoud van de te verrichten taken en werkzaamheden;
- Besteed ruim aandacht aan de harmonisatie van ICT-processen en betrek in de financiële afweging van ondersteuning op en verstrekking van softwarepakketten de voordelen die het op de lange termijn meebrengt;
- Het sociaal statuut moet klaar zijn aan het begin van het proces, zeker aan het begin van de plaatsingsprocedure.

3. Gemeentelijke herindeling Súdwest-Fryslân; vertrouwen in eigen kracht (december 2014); Twynstra Gudde.

De gemeente Súdwest-Fryslân is per 1 januari 2011 ontstaan uit de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel. Ook de Intergemeentelijke Sociale Dienst is hierbij betrokken. Per 1 januari 2014 is een deel van de voormalige gemeente Boarnsterhim toegevoegd.

Het proces om te komen tot de fusie en daarna het realiseren van een goed lopende organisatie zijn geëvalueerd. De praktijkervaringen kunnen een bron van inspiratie zijn voor het inrichten van nieuwe herindelingstrajecten. In het rapport worden de geleerde lessen weergegeven, gerubriceerd naar een viertal thema's: wettelijk spoor, fusiespoor, veranderspoot en na de start.

Een aantal geleerde lessen wordt hieronder genoemd:

- Leg met het opstellen van de visie en het in kaart brengen van gedeelde ambities een goede basis voor de herindeling;
- Een goede en duidelijke rolverdeling tussen bestuur en management is belangrijk;
- In de periode dat er een externe projectleider was, is het als een gemis ervaren dat de gemeentesecretarissen niet in de stuurgroep aanwezig waren;
- Betrek inwoners, instellingen en ondernemers zo goed mogelijk bij het besluit tot herindeling, maar ook bij de uiteindelijke uitvoering daarvan;
- Probeer om voor de coalitieonderhandelingen vanuit het project een startdocument voor de onderhandelingen op te leveren.

4. Efficiency bij gemeentelijke herindelingen; een verkennend onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (maart 2016); Necker van Naem

Dit verkennend onderzoek biedt recent heringedeelde gemeenten of gemeenten die een herindeling voorbereiden handvatten om tot efficiencywinst te komen. Sturing op efficiency richt zich op de kosten en kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening.

Efficiencywinst is geboekt wanneer tegen lagere kosten hetzelfde kwaliteitsniveau van diensten kan worden gerealiseerd of als hogere kwaliteit kan worden gerealiseerd tegen dezelfde kosten.

De onderzochte casussen zijn Hollands Kroon, Oldambt, Stichtse Vecht en Venlo.

De conclusies gaan in op de voorwaarden voor sturen op efficiency, sturen op kostenbesparing en sturen op kwaliteitsverbetering. Een aantal van deze voorwaarden volgt hieronder:

- Laat politiek-bestuurlijke terughoudendheid geen rem zetten op efficiency;
- Bestuurlijke dekking voor efficiencydoelstellingen draagt bij aan een voortvarende voorbereiding;
- Sturen op draagvlak en sturen op efficiency zijn gescheiden sporen die ook los van elkaar moeten worden georganiseerd;
- De mate waarin efficiencywinst wordt gerealiseerd is afhankelijk van de aanwezigheid van één of meerdere change agents, waarbij de gemeentesecretaris de meest bepalende is;
- Zorg vroeg in het herindelingsproces dat de systemen en processen voor sturing en beheersing op orde zijn;
- Een herindeling zorgt voor een momentum en biedt naast de mogelijkheid om efficiencymaatregelen te realiseren ook mogelijkheden om veranderingen door te voeren;
- Schaalvergroting bij herindeling kan een stimulans bieden voor kernenbeleid en het faciliteren van democratie van onderop.

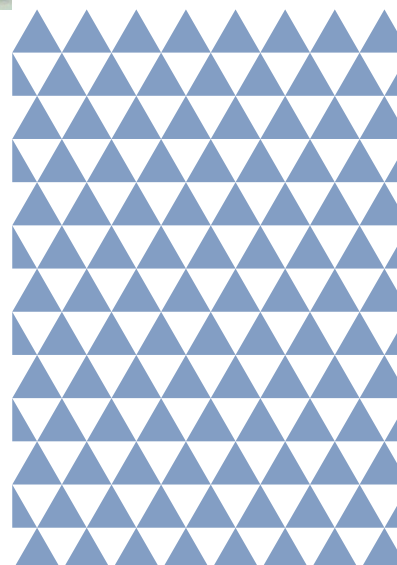
Colofon

Dit is een uitgave van de provincie Zuid-Holland.
April 2016

Provincie Zuid-Holland
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
www.zuid-holland.nl
bestuursafdeling@pzh.nl

Samenstelling en redactie
Bureau Bestuurlijke Zaken en Toezicht,
provincie Zuid-Holland

Vormgeving, productiebegeleiding, opmaak en print
Bureau Mediadienst, provincie Zuid-Holland



16 01 03344