Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Onderzoek

naar de ervaringen van overheden met de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi)

arhi Onderzoek Wet arhi Onderzoe
Wet arhi Onderzoek Wet arhi Onde
oek Wet arhi Onderzoek Wet arhi
nder zoek Wet arhi Onderzoek Wet
arhi Onderzoek Wet arhi Onderzoe
Wet arhi Onderzoek Wet arhi Onde
oek Wet arhi Onderzoek Wet arhi
nderzoek Wet arhi Onder zoek Wet

Inhoudsopgave

Samenvatting 5

1. Inleiding 7
   - 1.1 *Aanleiding* 7
   - 1.2 *Doel onderzoek* 8
   - 1.3. *Kenschets Wet arhi en Beleidskader gemeentelijke herindeling* 9
   - 1.4. *Stappen in een herindelingsproces* 11

2. Opzet van het onderzoek 15
   - 2.1. *Onderzoeksvragen* 15
   - 2.2. *Uitvoering van het onderzoek* 15
   - 2.3. *Opzet van het onderzoek* 16

3. Bevindingen onderzoek 19
   - 3.1. *Belangrijkste obstakels bij gemeentelijke herindeling* 19
   - 3.2. *Voorfase (flirt-fase)* 23
   - 3.3. *Voorbereiding en vaststelling van het wetsvoorstel* 24
   - 3.4. *Voorbereiding organisatie nieuwe gemeente* 27
   - 3.5. *Implementatie nieuwe gemeente* 30

4. Conclusies: politiek-bestuurlijk obstakels 33
   - 4.1. *Aantal bestuurslagen* 34
   - 4.2. *Bevoegdheden en rolverdeling tussen wetgever en provincies* 35
   - 4.3. *Eindconclusie en aanbeveling* 36

Bijlage 1: Vragenlijst 39
Bijlage 2: Mogelijke aanpassingen Wet arhi en Beleidskader gemeentelijke herindeling 41
Bijlage 3: Wet arhi 45

Samenvatting

In juni 2009 heeft de Tweede Kamer aan de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd een onderzoek te doen naar de ervaringen van gemeenten en provincies met de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Achtergrond van dit verzoek was het beeld bij de Tweede Kamer dat gemeentelijke herindelingen langdurige en complexe processen zijn en dat aanpassingen van de Wet arhi mogelijk herindelingsprocessen zouden kunnen versnellen en/of versoepelen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft dit onderzoek zelf uitgevoerd. In het kader van het onderzoek zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met bestuurders en deskundigen die veel ervaring hebben met gemeentelijke herindeling. Daarnaast zijn twee expertmeetings gehouden: één met provinciale ambtenaren die veel ervaring hebben met gemeentelijke herindelingen en één met ambtenaren van gemeenten die recent betrokken zijn geweest bij gemeentelijke herindeling.

Het onderzoek toont aan dat de grootste obstakels bij de uitvoering van de Wet arhi liggen in de politiek bestuurlijke context rondom de Wet arhi: Niet zozeer de wetsartikelen in de Wet arhi op zich vormen het grootste struikelblok, maar het aantal bestuurslagen dat betrokken is bij gemeentelijke herindeling en daarmee samenhangend de rol- en bevoegdheidsverdeling door het Rijk en de provincies. Gemeenten en provincies ervaren dit in de praktijk als veel bestuurlijke drukte, dat vaak resulteert in een onzeker, complex en risicovol traject. Alle betrokkenen geven aan dat zij zich willen inzetten om dit te verbeteren. Provincies en gemeenten bevelen aan om samen met het Rijk van gedachten te wisselen over het aantal bestuurslagen dat betrokken moet worden bij gemeentelijke herindeling en over de rolverdeling tussen vooral de provincies en de wetgever.

Inleiding

1

1.1. Aanleiding

Gemeentelijke herindeling is een ingrijpend en niet vrijblijvend proces. Met gemeentelijke herindeling wordt hier gedoeld op een wijziging van de gemeentelijke indeling door instelling en opheffing van gemeenten. Bij gemeentelijke herindeling worden bestaande gemeenten opgeheven en komt er een nieuwe gemeente tot stand. Deze nieuwe gemeente wordt groter, krijgt een nieuwe organisatie en meestal een andere naam. De verhouding tussen de plaatselijke gemeenschappen en de nieuw gevormde gemeente moet opnieuw worden gedefinieerd en vormgegeven. Kortom: veel ingrijpende veranderingen, meestal in een relatief kort tijdsbestek. Alle betrokkenen, de gemeenten, de provincies en het Rijk zijn zich hiervan bewust. Gemeentelijke herindelingen verlopen soms soepel, soms heel moeizaam. Soms gaat het snel, soms erg traag.
Het wettelijke kader voor het herindelingsproces wordt geboden door de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). In toenemende mate wordt de vraag gesteld of aanpassingen van de Wet arhi het proces van gemeentelijke herindeling kunnen versnellen en/of versoepelen. Met dit in gedachten heeft de Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit de Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg van 17 juni 2009 de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de werking van de Wet arhi in de praktijk. De Tweede Kamer heeft aangegeven meer inzicht te willen krijgen in de ervaringen van gemeenten en de provincies met de Wet arhi. Daarnaast vraagt de Kamer zich af of de aanloopfase naar het arhi-proces in tijd kan worden verkort, bijvoorbeeld in de vorm van een tijdpad met bepaalde maximumtermijnen. In de brief van 19 november 2009 (28 750, nr. 16) heeft de staatssecretaris aangegeven dat zij in 2010 een onderzoek zal laten uitvoeren naar de ervaringen met de toepassing van de Wet arhi in de praktijk.

In het najaar van 2009 heeft de Raad van State naar aanleiding van het wetsvoorstel "Verlenging van de zittingsduur van gemeenteraden in gemeenten waarvoor met ingang van 1 januari 2011 een wijziging van de gemeentelijke indeling wordt beoogd (32048)", aangegeven dat verlenging van de zittingsduur van gemeenteraden niet geregeld is in de Wet arhi. De Raad van State heeft geadviseerd om de Wet arhi hierop aan te passen. Op 15 oktober 2009, tijdens de vergadering met de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven dat zij dit advies van de Raad van State wil opvolgen. Daarnaast heeft de staatssecretaris aan de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Kiesraad gevraagd oplossingen aan te dragen als het gaat om de zittingstermijn

van de nieuw gekozen gemeenteraad. Dit in het geval dat de beoogde herindelingsdatum precies in het midden van de reguliere zittingstermijn van de betrokken gemeenteraden valt. Op 1 april 2010 hebben de Rob en de Kiesraad hun adviezen uitgebracht.

Er is de afgelopen jaren veel gepubliceerd over gemeentelijke herindeling. Enerzijds wetenschappelijke en procesmatige artikelen, anderzijds vele rapporten in opdracht van gemeenten en provincies over concrete gemeentelijke herindelingen. Politiek-bestuurlijke informatie is te vinden in het evaluatierapport van de Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot over twaalf gemeentelijke herindelingen in de provincie Zuid-Holland, getiteld "Herindelingen gewogen. Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen". Ook is een aantal brochures geschreven met tips en handvatten voor het implementatieproces van gemeentelijke herindeling. Zo heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2008 een verkenning gedaan naar de ervaringen van zeven heringedeelde gemeenten. In de hieruit voortvloeiende publicatie "Handvatten voor gemeentelijke herindeling" wordt een groot aantal tips gegeven over hoe gemeenten het proces van gemeentelijke herindeling soepeler kunnen laten verlopen.
In de literatuur is weinig informatie te vinden over ervaringen van gemeenten en provincies met de Wet arhi.

1.2. Doel onderzoek

Dit onderzoek heeft tot doel meer inzicht te krijgen in de ervaringen van gemeenten en provincies met de Wet arhi. Het gaat dus primair om de gebruikers van deze wet op decentraal niveau, dat wil zeggen bestuurders en ambtenaren van gemeenten en provincies, maar ook externe deskundigen die herindelingsprocessen begeleiden. Daarnaast zal ook geïnventariseerd worden welke aanpassingen van de Wet arhi noodzakelijk zijn op grond van toezeggingen aan de Tweede Kamer en ervaringen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Uit het onderzoek zal naar voren komen of en zo ja welke aanpassingen van de Wet arhi wenselijk zijn dan wel of andere maatregelen nodig zijn, zodat de uitvoerbaarheid van een herindeling wordt vergroot en de Wet arhi beter aansluit bij de behoeften van de gebruikers. Deze inzichten zullen vervolgens aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd, waarbij deze rapportage als basis kan dienen voor mogelijke aanpassingen van de Wet arhi.

1.3. Kenschets Wet arhi en Beleidskader gemeentelijke herindeling

In artikel 123, eerste lid, van de Grondwet is bepaald dat gemeenten bij wet kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten kunnen worden ingesteld. In de Wet arhi is geregeld hoe de gemeenten, de betrokken provincie(s) en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het initiatief tot gemeentelijke herindeling kunnen nemen en welke procedureregels daarbij in acht moeten worden genomen.

De Wet arhi laat aan de betrokken besturen van gemeenten en provincies veel vrijheid als het gaat om de duur van de voorbereiding van een herindelingsvoorstel. Er zijn slechts enkele termijnen die in acht moeten worden genomen, zoals de duur van het zogeheten open overleg tussen gedeputeerde staten en gemeentebesturen van maximaal zes maanden en de termijn van acht weken voor het ter inzage leggen van het herindelingsontwerp. Daarnaast is de beleidslijn dat herindelingsadviezen uiterlijk 1 juli van het jaar voorafgaande aan het jaar van de beoogde herindeling moeten zijn aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze termijn is, zo leert de herindelingspraktijk, nodig met het oog op de duur van het gehele wetgevingsproces. De Wet arhi schrijft voor dat de minister binnen vier maanden na ontvangst van een herindelingsadvies een beslissing moet nemen of hij een wetsvoorstel (“herindelingsregeling”) toezendt aan de ministerraad. Indien de ministerraad een positieve beslissing neemt over het wetsvoorstel wordt dat, na advisering door de Raad van State, aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer. Na behandeling en aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede- en Eerste Kamer volgt de publicatie van de wet in het Staatsblad. Het gehele wetgevingstraject duurt, zo leert de ervaring, gemiddeld anderhalf jaar.
Na publicatie treedt de wet weliswaar in werking, maar effectuering van de gemeentelijke herindeling vindt plaats op 1 januari van het jaar na de datum van inwerkingtreding.[1] In deze overgangsperiode zijn de betrokken gemeenten nog wel zelfstandig, maar staan zij onder preventief financieel toezicht van de provincie. Dit om (financiele) beslissingen te voorkomen die nadelig kunnen zijn voor de nieuw te vormen gemeente.

[1] Bij de herindeling van de gemeenten Rotterdam en Rozenburg is van de datum van 1 januari afgeweken. Op 18 maart 2010 is de voormalige gemeente Rozenburg toegevoegd aan de gemeente Rotterdam.

Op 3 april 2009 is het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling vastgesteld. Het vernieuwde Beleidskader, dat het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II, 2002/03, 28 750, nr. 1) vervangt, geeft inhoudelijke en procesmatige kaders aan voor gemeentelijke herindeling. Tevens geeft het Beleidskader op basis van het voormalige coalitieakkoord[2] een nadere invulling aan de bestuurlijke rolverdeling tussen gemeenten, provincies en het kabinet als medewetgever, met in achtneming van hun bevoegdheden op grond van de Wet arhi. Samenvattend biedt het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling:

- een uitwerking op onderdelen van de toets door de provincie van herindelingsvoorstellen op initiatief van gemeenten;
- een verduidelijking van de rol van de provincie bij gemeentelijke herindeling op initiatief van de provincie;
- een nadere omschrijving van de toets door het kabinet als medewetgever;
- een verdere uitwerking van het criterium "draagvlak" alsook de formulering van procesmatige uitgangspunten voor toetsing;
- de formulering van procesmatige uitgangspunten, die in acht moeten worden genomen bij de toetsing aan de overige criteria die in het Beleidskader gemeentelijke herindeling zijn opgenomen.

Het Beleidskader bindt het kabinet als medewetgever. Tevens dient het Beleidskader, in aanvulling op de voorschriften van de Wet arhi, door betrokken gemeenten en provincies in acht te worden genomen. Het Beleidskader is niet bindend voor de Tweede en Eerste Kamer, die als medewetgever een eigenstandige verantwoordelijkheid hebben.

In het Beleidskader wordt aangegeven dat herindelingsvoorstellen "van onderop" tot stand komen, dat wil zeggen dat betrokken gemeenten en, waar nodig, de betrokken provincie een herindelingsadvies kunnen vaststellen. Het kabinet zal geen herindelingsvoorstellen initiëren, dat wil zeggen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geen gebruik zal maken van zijn bevoegdheid op grond van artikel 12 van de Wet arhi.

[2] Coalitieakkoord van de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christenunie van februari 2007. De bewuste passage over gemeentelijke herindeling luidt: "Herindeling van gemeenten vindt plaats indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan berust bij het provinciebestuur; de wetgever toetst de voorstellen in principe uitsluitend op het gevolgde proces".

1.4. Stappen in het herindelingsproces

In een herindelingsproces kunnen de volgende vier fasen worden onderscheiden:

- *Voorfase*
  Deze fase wordt ook wel de "flirtfase" genoemd. Het gaat hier om de eerste contacten, verkenningen en besprekingen tussen de betrokken gemeentebesturen tot aan de start van de zogeheten arhi-procedure.

- *Voorbereiding en vaststelling van het wetsvoorstel (herindelingsregeling)*
  De arhi-procedure start op het moment, dat de betrokken gemeenteraden besluiten tot de voorbereiding van een gezamenlijk herindelingsontwerp. Na de ter inzage legging van het herindelingsontwerp stellen de betrokken raden gezamenlijk het herindelingsadvies vast. Het herindelingsadvies wordt vervolgens toegezonden aan gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten zenden vervolgens het herindelingsadvies samen met hun zienswijze naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
  De voorbereidingsprocedure tot gemeentelijke herindeling kan ook worden geïnitieerd door de betrokken provincie. In dat geval worden herindelingsontwerp en –advies vastgesteld door provinciale staten.
  Nadat de minister het herindelingsadvies heeft ontvangen besluit hij binnen vier maanden of een wetsvoorstel ('herindelingsregeling') wordt toegezonden aan de ministerraad. Nadat de ministerraad heeft ingestemd met het wetsvoorstel wordt dat, na advisering door de Raad van State, aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer.

- *Voorbereiding van de nieuwe gemeente*
  De Wet arhi geeft aan dat de betrokken gemeenten tijdig voorbereidingen moeten treffen voor de nieuwe gemeente en bevat een aantal uitvoeringsartikelen dat van toepassing is ten aanzien van de opbouw van de nieuwe gemeente. Deze opbouw-fase start doorgaans na het moment van uitbrengen van het herindelingsadvies en is afgerond op de herindelingsdatum van de nieuwe gemeente. Na vaststelling van het wetsvoorstel zijn de gemeenten nog wel zelfstandig, maar staan ze op financieel gebied onder toezicht van het provinciale bestuur. Dit is bedoeld om financiële beslissingen te voorkomen die nadelig voor de nieuwe gemeente kunnen zijn.

- *Implementatie nieuwe gemeente*
  Na de datum van herindeling en de formele start van de nieuwe gemeente is het proces nog niet afgerond. Er moeten zaken nog verder worden afgewikkeld, zowel materieel (locaties en personeel), financieel (verrekeningen) als juridisch (verordeningen). In de praktijk blijkt dat een zeer ingewikkeld organisatieveranderingsproces te zijn.

Opzet van het onderzoek en werkwijze

2

2.1. Onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de ervaringen van de provincies en de gemeenten met de Wet arhi. Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende twee vragen:

1. hoe hebben gemeenten en provincies de toepassing van de Wet arhi in de afgelopen jaren ervaren?
2. welke aanpassingen kunnen aan de Wet arhi worden gedaan gelet op de ervaringen van de overheden en de reeds gedane toezeggingen aan de Tweede Kamer met het oog op versnelling van het herindelingsproces?

2.2. Uitvoering onderzoek

Uitgangspunt is dat het onderzoek gedaan wordt in dialoog met partners bij gemeentelijke herindeling te weten provincies, gemeenten en overige deskundigen. Mede daarom heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het onderzoek zelf uitgevoerd en is het niet uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau. Het ministerie gaat graag zelf het gesprek met de medeoverheden aan om uit de eerste hand te horen hoe de medeoverheden de Wet arhi in de praktijk ervaren. De expertise om dit onderzoek zelf uit te voeren is bij het ministerie aanwezig. Enerzijds is gezocht naar medewerkers met ervaring in sociaal wetenschappelijk onderzoek en ruime ervaring met de Wet arhi. Anderzijds is de kwaliteit geborgd door de onderzoeksdirectie van het ministerie nauw te betrekken bij dit onderzoek. Er is zodoende een projectgroep geformeerd bestaande uit medewerkers van de Programmadirectie Krachtig Bestuur en de directie Kennisontwikkeling voor Openbaar bestuur en Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het zelf uitvoeren van dit onderzoek past ook in het streven om de externe inhuur zoveel mogelijk te beperken

2.3. Opzet onderzoek

In het licht van de onderzoeksvragen en de structurering van het onderzoek naar de verschillende fasen van herindeling zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met burgemeesters, gedeputeerden en deskundigen die veel ervaring hebben met gemeentelijke herindeling. Op basis van de ervaringen van het ministerie met de gemeentelijke herindelingen en op basis van de literatuur is een vragenlijst ontwikkeld (zie bijlage 1).

Daarnaast zijn twee expertmeetings gehouden met ambtenaren van respectievelijk provincies en gemeenten. Ook is een rondetafelgesprek gehouden met rijksambtenaren. Van alle gesprekken en expertmeetings zijn verslagen gemaakt. Aan de deelnemers van beide expertmeetings zijn 16 stellingen voorgelegd waarop de deelnemers schriftelijk hebben geantwoord.

Interviews
De projectgroep heeft 13 semi-gestructureerde interviews gehouden: 6 interviews met burgemeesters, 2 met gedeputeerden en 5 met deskundigen. Alle bestuurders zijn zeer ervaren en betrokken geweest bij één of meer gemeentelijke herindelingen waarvan ten minste één herindeling heeft plaatsgevonden na 2003. De keuze voor de burgemeesters is gemaakt op basis van de volgende criteria: betrof het een vrijwillige of een niet-vrijwillige herindeling (gemeentelijk of provinciaal initiatief), grootte van de betrokken gemeenten, spreiding over het land. Nagenoeg alle benaderde burgemeesters waren bereid om mee te doen.
Gedeputeerden zijn gekozen op grond van de rolopvatting van de betrokken provincie en de spreiding over het land. Onder de deskundigen zijn adviseurs van organisatieadviesbureaus, maar ook ambtenaren die grootschalige herindelingen hebben begeleid. Al deze deskundigen hebben een jarenlange staat van dienst op het terrein van gemeentelijke herindeling.

Expertmeetings
Voor de expertmeeting, die is gehouden voor provincies, zijn alle provincies benaderd die recent met gemeentelijke herindeling te maken hebben gehad. De opkomst was groot: alle uitgenodigde provincies waren vertegenwoordigd. De discussie over de ervaringen van de provincies met de Wet arhi is gevoerd aan de hand van de vier fasen van gemeentelijke herindeling.
Voor de expertmeeting, die is gehouden voor gemeenten, zijn 14 gemeenten uitgenodigd (allen recent heringedeeld). De opkomst voor deze expertmeeting was

beperkt: 6 gemeenten en de VNG waren vertegenwoordigd. De discussie over de ervaringen van de gemeenten met de Wet arhi is wederom gevoerd aan de hand van de vier fasen van gemeentelijke herindeling.

Rondetafelgesprek
Een rondetafelgesprek is gehouden met rijksambtenaren die zich met gemeentelijke herindeling bezighouden. Tijdens dit rondetafelgesprek is geïnventariseerd welke aanpassingen aan de Wet arhi wenselijk zijn op grond van toezeggingen aan de Tweede Kamer en eigen ervaringen binnen de rijksoverheid. Dit rondetafelgesprek ging vooral over de ervaringen van de rijksambtenaren met de ambtelijke voorbereiding van de wetsvoorstellen en de voorbereidingen voor de organisatie van de nieuwe gemeente.

Analyse onderzoeksgegevens
Twee onderzoekers hebben onafhankelijk van elkaar en op verschillende wijzen de gegevens geanalyseerd. Deze rapportage beschrijft de uitkomsten van deze parallel uitgevoerde analyses. Gezien de relatief kleine omvang van het onderzoek is het moeilijk een valide kwantitatieve analyse te maken. Daarom is er gekozen voor het combineren van een zuiver kwalitatieve benadering van één van de onderzoekers en een meer kwantitatieve analyse van de tweede onderzoeker. De uitkomsten van deze twee elkaar aanvullende analysetechnieken worden in dit rapport geïntegreerd weergegeven.

Bevindingen onderzoek

3

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het onderzoek naar de ervaringen van gemeenten en provincies met de Wet arhi. De problemen die gemeenten en provincies ervaren met de Wet arhi verschillen niet wezenlijk van elkaar. Wel is er verschil van inzicht in de manier waarop een aantal problemen opgelost moet worden. Daarom is ervoor gekozen om de resultaten van het onderzoek te presenteren aan de hand van de verschillende stappen in het proces van herindeling en eventuele verschillen in opvatting tussen provincies en gemeenten per onderwerp zichtbaar te maken. Om overlapping te voorkomen worden in dit hoofdstuk ook de resultaten van het rondetafelgesprek met rijksambtenaren beschreven.

In § 3.1. wordt beschreven wat volgens gemeenten en provincies de belangrijkste obstakels voor gemeentelijke herindeling zijn. In § 3.2. wordt ingegaan op de ervaringen in de fase voordat het arhi-proces daadwerkelijk start. Vervolgens worden in § 3.3. de ervaringen beschreven met het voorbereiden en vaststellen van het herindelingswetsvoorstel waarna in § 3.4. de ervaringen met de voorbereiding van de organisatie van de nieuwe gemeente centraal staan. Tot slot behandelt § 3.5. de ervaringen met de implementatie van de nieuwe gemeente.

3.1. Belangrijkste obstakels bij gemeentelijke herindeling

De belangrijkste obstakels die gemeenten en provincies ervaren met het uitvoeren van de Wet arhi zijn:

- het aantal betrokken bestuurslagen en de rolverdeling tussen de wetgever, provincies en gemeenten;
- de betekenis en toepassing van het Beleidskader gemeentelijke herindeling in de praktijk;
- een aantal obstakels dat speelt op gemeentelijk niveau.

3.1.1. Aantal betrokken bestuurslagen en rolverdeling

In alle interviews en expertmeetings is uitgebreid gesproken over het aantal betrokken overheidslagen en de rolverdeling tussen het Rijk (de wetgever), provincies en gemeenten. Deze rolverdeling, en dan vooral die tussen de provincies en de wetgever, is volgens bijna alle respondenten het grootste probleem bij de toepassing van de Wet arhi.

In de huidige situatie zijn drie bestuurslagen betrokken bij gemeentelijke herindelingen: gemeenten, provincie en het Rijk (de wetgever) De rol van de wetgever – regering en Staten-Generaal – bij gemeentelijke herindeling valt, zoals hiervoor is beschreven, in verschillende fasen en verantwoordelijkheden uiteen. De wetgevingsfase begint op het moment dat de ministerraad instemt met een voorstel van wet ('herindelingsregeling') van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Onder de respondenten bestaat een grote mate van consensus dat de rolverdeling tussen de drie bestuurslagen onduidelijk is en derhalve tot problemen leidt bij de toepassing van de Wet arhi. Zowel uit de interviews als de expertmeetings komt het beeld naar voren dat teveel bestuurslagen betrokken zijn bij gemeentelijke herindeling. Respondenten adviseren om slechts twee bestuurslagen een rol te geven bij gemeentelijke herindeling. In de eerste plaats uiteraard de betrokken gemeenten en dan in de tweede plaats hetzij de provincie als naastgelegen bestuurslaag hetzij het Rijk (de wetgever). Uit het onderzoek komt geen éénduidige voorkeur voor één van deze twee naar voren. Dat is ook een politieke keuze. Alle respondenten realiseren zich echter wel, dat een verantwoordelijkheid van twee in plaats van drie bestuurslagen ten aanzien van gemeentelijke herindeling niet eenvoudig te realiseren is en - afhankelijk van de gemaakte keuze- zelfs om een grondwetswijziging vraagt.

In alle interviews en expertmeetings is gesproken over de bevoegdheden van Rijk en provincies. Een aantal respondenten geeft aan dat het vorige kabinet onvoldoende stuurde op gemeentelijke herindeling. In de periode van het kabinet Balkenende IV is de lokale autonomie "heilig" verklaard volgens enkele respondenten. Respondenten geven aan dat het kabinet moet besturen en zijn doelstellingen over het binnenlands bestuur centraal moet stellen. Dat moet ook resulteren in meer committent van de Tweede Kamer. Het kabinet moet volgens deze respondenten een visie ontwikkelen betreffende de bestuurlijke inrichting van Nederland. Een consistent rijksbeleid is van groot belang. Het Deense model van bestuurlijke herindeling wordt door enkele geïnterviewden genoemd als voorbeeld van succesvolle bestuurlijke vernieuwing. Hiermee wordt gerefereerd aan het fors terugbrengen van het aantal gemeenten en het vervangen van de provincies door een beperkt aantal regio's dat door de Deense centrale overheid is geïnitieerd.

"Provincies worstelen met hun rol" ten aanzien van het herindelingsproces, is de observatie van enkele geïnterviewden. Het is telkens de vraag of provincies de ruimte moeten nemen of juist niet. De provincies beschikken over een te beperkt instrumentarium. Zij hebben geen doorzettingsmacht en het financiële instrumentarium

schiet tekort, zo wordt betoogd. Bovendien ontbreekt het bij veel provincies aan een heldere visie, vinden velen. De noodzaak van een provinciale visie wordt breed gedragen. Alle respondenten onderschrijven het belang van een heldere planologische en bestuurlijke visie. Enkele geïnterviewden vinden het van belang dat een herindeling getoetst kan worden aan de provinciale visie. Een provinciale visie moet eveneens oplossingen bieden voor de zogeheten "restproblematiek" als gevolg van gemeentelijke herindeling. De provincies onderschrijven de noodzaak van provinciale visievorming maar benadrukken dat er verschillen moeten kunnen zijn tussen provincies.

3.1.2. Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling geeft aan hoe het kabinet wil omgaan met gemeentelijke herindeling.
Bijna alle geïnterviewden zijn bekend met het Beleidskader gemeentelijke herindeling. De meeste geïnterviewden zijn tevreden met de inhoud van het Beleidskader. Gemeenten en provincie geven aan dat zij bij de voorbereiding van een herindelingsvoorstel de Wet arhi en het Beleidskader gemeentelijke herindeling in acht nemen. Zij constateren dat de Tweede Kamer, in oude samenstelling, zich niet gebonden voelde aan het beleidskader. De volgende observaties onderbouwen dit standpunt.
Ten eerste vinden de respondenten dat de Tweede Kamer haar taak breder ziet dan de toetsende rol op het proces die in het Beleidskader wordt aangegeven. In het Beleidskader is aangegeven dat het kabinet als medewetgever in beginsel primair zal toetsen op het gevolgde proces. Dit zou zeker moeten gelden voor vrijwillige herindelingswetsvoorstellen. De respondenten vanuit de provincies zijn van oordeel dat als een democratisch gekozen orgaan als provinciale staten besluit over een herindelingsadvies, de Tweede Kamer dit advies moet toetsen op het gevolgde proces en indien er geen procedurele fouten zijn gemaakt, de Tweede Kamer dit herindelingsadvies zondermeer zou moeten volgen.
Ten tweede merken geïnterviewden op dat er verwarring is over de betekenis van het begrip "van onderop". Zij geven aan dat zij de indruk hebben dat de Tweede Kamer het begrip "van onderop" zo interpreteert dat alleen gemeentebesturen het initiatief zouden mogen nemen tot een voorstel tot gemeentelijke herindeling. In het Beleidskader lezen zij echter ook dat in bepaalde gevallen het betrokken provinciebestuur een herindelingsprocedure kan opstarten. Ten derde bestaat bij sommige respondenten de indruk dat de Tweede Kamer beter luistert naar besturen van gemeenten die niet willen herindelen dan naar de besturen van gemeenten die dat wel willen. Gevolg hiervan is dat gemeentebesturen die niet willen herindelen een gewillig oor vinden bij de Tweede Kamer: "dwarsliggen loont".

Tot slot vindt de meerderheid van de geïnterviewden dat er goede criteria voor gemeentelijke herindeling geformuleerd zijn in het Beleidskader. Maar één criterium, te weten "maatschappelijk draagvlak", krijgt (te) veel aandacht van de Tweede Kamer, zo wordt breed ervaren. Geïnterviewden dringen aan op een definitie van wat wel en wat niet voldoende maatschappelijk draagvlak is. Gemeentelijke vertegenwoordigers benadrukken dat gemeenten de vrijheid moeten houden om zelf in te vullen hoe zij het maatschappelijk draagvlak voor gemeentelijke herindeling willen meten. De meerderheid van de respondenten is van oordeel dat het subcriterium "regionaal bestuurlijk draagvlak" meer gewicht dient te krijgen: gemeenten moeten zich bewuster worden van hun regionale positie en functie. Zij adviseren om het Beleidskader op dit punt aan te scherpen. De rijksambtenaren bevestigen het beeld dat er over het criterium "draagvlak" veel onduidelijkheid bestaat. Ook zij pleiten voor meer duidelijkheid over de interpretatie van dit criterium door de Tweede Kamer. Als deze duidelijkheid is gegeven kan vervolgens in het Beleidskader gemeentelijke herindeling helder worden aangegeven wat onder "draagvlak" wordt verstaan.

3.1.3. Obstakels op gemeentelijk niveau

Alle geïnterviewden gaven aan dat ook op gemeentelijk niveau obstakels bestaan voor een soepele procesgang. Het meest genoemd werden 1) persoonlijke belangen en interpersoonlijke relaties op lokaal niveau hinderen een soepele procesgang. 2) de mogelijkheden om weerstand te organiseren op lokaal niveau zijn groot. 3) de lange procesgang met bijbehorende onzekerheden draagt niet bij aan een soepel proces.

Persoonlijke belangen en interpersoonlijke relaties

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat er veel tijd en energie wordt gestoken in procedures en processen bij gemeentelijke herindeling, maar dat ook emoties, persoonlijke belangen en interpersoonlijke verhoudingen een grote rol spelen. Besturen is mensenwerk! Deze persoonlijke en interpersoonlijke factoren krijgen weinig aandacht terwijl zij een hele grote rol kunnen spelen en de procesgang danig kunnen bepalen in zowel positieve als in negatieve zin. Geïnterviewden zien hier een rol voor de provincies richting de gemeenten en van het Rijk richting de provincies. Adviseurs refereren aan het belang van cultuur, context en procesgang. Zij pleiten daarom voor een onafhankelijke procesbegeleider moet zijn en meer aandacht voor interpersoonlijke chemie.

Weerstand organiseren
Wat zowel door gemeenten als provincies wordt aangekaart is het beeld dat gemeentebesturen die zélf tegen een herindeling zijn, hun burgers/maatschappelijke organisaties in die richting proberen te beïnvloeden.

Lange procesgang
"Beseffen ze in Den Haag wel hoe onzeker, complex en risicovol een herindelingstraject is", vragen velen zich af. De uitkomst van een herindelingstraject is ongewis tot het eind vanwege de ruimte voor discussie in de Staten-Generaal.

3.2. Voorfase (flirtfase)

In deze paragraaf worden de uitkomsten van het onderzoek beschreven die betrekking hebben op de fase voordat het arhi-traject daadwerkelijk start.

3.2.1. Structurering
Veel geïnterviewden vinden enerzijds dat deze fase te lang duurt, maar schetsen anderzijds ook het beeld dat dit traject tijd nodig heeft en dat deze fase moeilijk te versnellen valt. Respondenten van gemeenten en provincies benadrukken dat deze fase in financieel opzicht kostbaar is terwijl er geen enkele garantie op succes is. De kosten worden veroorzaakt doordat in deze fase gemeenten vaak dure externe adviseurs inzetten omdat zij zelf geen ervaring hebben met de vormgeving van een dergelijk proces. De geïnterviewde externe adviseurs geven aan dat structurering van deze fase een aanzienlijke tijdswinst kan opleveren. In hun ogen wordt versnelling van deze fase niet bereikt door een tijdsschema maar door structurering. Zij pleiten ervoor meer aandacht te besteden aan het proces en daarvoor een procesmanager aan te stellen.

3.2.2. Regiovisies
Dat provincies een visie moeten hebben op de bestuurlijke indeling van hun grondgebied, bijvoorbeeld op basis van de regionale kenmerken, wordt breed gesteund. Daarnaast, zo vinden de respondenten, moeten provincies het algemeen belang bewaken. Dat betekent dat zij ook moeten nagaan of een herindeling geen defensieve herindeling is. De respondenten van provincies onderschrijven het nut van regiovisies, maar zijn tevens van oordeel dat dergelijke visies geen identieke invulling behoeven in het hele land.

3.3. Voorbereiding en vaststelling van het wetsvoorstel

In deze paragraaf worden de uitkomsten van het onderzoek beschreven die betrekking hebben op de fase van de voorbereiding van het wetsvoorstel.

3.3.1. Afstemming gedeputeerde staten en college van burgemeester en wethouders

De artikelen 5 en 8 van de Wet arhi bepalen dat gedeputeerde staten moeten afstemmen met het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten. Veel respondenten vinden dat deze afstemming (ook of uitsluitend) met de gemeenteraad moet plaatsvinden. Sommige respondenten van provincies vinden dat de afstemming met provinciale staten in de Wet arhi zou moeten worden verankerd. Anderen beschouwen het betrekken van provinciale staten als een verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten. Aanpassing van de Wet arhi, in de zin dat gedeputeerde staten moeten overleggen met het gemeentebestuur, wordt geadviseerd, evenals het bezien van de rol van provinciale staten in het herindelingsproces.
Ook de rijksambtenaren onderschijven dat de artikelen 5 en 8 van de Wet arhi aangepast kunnen worden. Zij adviseren om toe te lichten dat het ter beoordeling van het betrokken gemeentebestuur is welke bestuursorganen - de gemeenteraad en/of het college van burgemeester en wethouders - de gesprekspartners zijn voor gedeputeerde staten.

3.3.2. Termijnen en lengte van het proces

De termijnen die in de Wet arhi worden gesteld, zijn volgens de meerderheid van de respondenten haalbaar. Over het algemeen is er begrip voor de lange duur van het proces.
De volgende suggesties en opmerkingen zijn gemaakt:

- de haalbaarheid van de termijnen hangt af het type proces. Bij een soepel proces kunnen betrokken gemeenten en provincies goed uit de voeten met de termijnen. Als er geen soepel proces is moeten de gemeenten meer tijd krijgen.
- de maximum termijn van het zogeheten open overleg van zes maanden dat gedeputeerde staten, in geval van een herindelingsproces op provinciaal initiatief moeten houden, kan soms korter, zo menen een aantal respondenten.
- provinciale staten en de Tweede Kamer houden allebei hoorzittingen in het gebied. Dat is niet efficiënt. Kan er niet één hoorzitting van provinciale staten en de Tweede Kamer gehouden worden? Ook de geïnterviewde rijksambtenaren hebben deze suggestie gedaan.

- enkele geïnterviewden suggereren om fatale wettelijke termijnen te verbinden aan het proces. Dat wil zeggen dat als de termijnen niet gehaald worden, het herindelingsproces de volgende fase ingaat.

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat er geen grote verschillen in procesgang zijn tussen vrijwillige en niet-vrijwillige herindelingen. Wel verlopen vrijwillige herindelingen soepeler dan niet-vrijwillige herindelingen, omdat er tussen de betrokken gemeentebesturen geen verschil van inzicht bestaat over de noodzaak tot herindelen. De onzekerheid bij niet-vrijwillige herindelingen is groot vanwege de late besluitvorming door de Staten-Generaal (zie ook § 3.1.3.). Bij vrijwillige herindelingen is de besluitvorming ook laat, maar gemeenten anticiperen op een goede uitkomst en gaan meestal vroegtijdig aan de slag met de organisatorische voorbereidingen voor de nieuwe gemeente.
Een kanttekening is hierbij op zijn plaats. In het verleden hebben vooral vrijwillige gemeentelijke herindelingen plaatsgevonden. De huidige politieke situatie met een aantal herindelingsvoorstellen op provinciaal initiatief waarbij minimaal één gemeentebestuur de herindeling afwijst, is pas recent praktijk geworden.

3.3.3. Naamgeving nieuwe gemeente

De tekst in het Beleidskader gemeentelijke herindeling over de naamgeving van de nieuw te vormen gemeente wordt door de respondenten als duidelijk beoordeeld. Echter zij geven aan dat het naamgevingsproces uiterst gevoelig ligt. Het traject van naamgeving van de nieuwe gemeente verloopt in de praktijk rommelig. Voor de naamgeving is daarom meer aandacht van de betrokken gemeenten en provincies noodzakelijk. Zij suggereren om te bezien of er mogelijkheden zijn voor een flexibelere werkwijze. Graag zouden zij zien dat niet zoals nu bij indiening van het herindelingsadvies bij de minister de naam van de nieuw te vormen gemeente bekend moet zijn, maar dat er later in het wetgevingstraject nog mogelijkheden zijn de (werk) naam van de nieuwe gemeente te veranderen.
De geïnterviewde rijksambtenaren onderschrijven dat het Beleidskader over de naamgeving van de nieuwe gemeente duidelijk is, maar zien ook dat het proces van de naamgeving in de praktijk rommelig verloopt. Tevens geven zij aan dat het heel wat van gemeenten vraagt om ten tijde van het vaststellen van het herindelingsadvies direct een nieuwe naam voor de nieuw te vormen gemeente vast te stellen. In die fase zijn gemeenten daar nog niet aan toe of mee bezig. Ook zij pleiten voor een flexibelere werkwijze en meer aandacht voor dit onderwerp bij alle betrokkenen.

3.3.4. Preventief financieel toezicht

Alle geïnterviewden vinden financieel toezicht op de gemeenten die betrokken zijn bij een herindeling van groot belang, maar de meerderheid is tevens van oordeel dat het preventief toezicht door de provincies tekort schiet. Zij zijn van oordeel dat dit toezicht alleen werkt als zich geen verschillen van inzicht tussen de betrokken gemeenten voordoen over de besteding van de middelen. De respondenten van provincies zouden graag zien dat het preventief toezicht eerder kan worden ingeroepen. In de huidige situatie start het financieel toezicht bij de vaststelling van het herindelingsontwerp. Respondenten van provincies pleiten ervoor het financieel toezicht in te laten gaan bij de start van het open overleg.
De betrokken rijksambtenaren onderscheiden twee vormen van financieel toezicht. Ten eerste preventief toezicht op de "oude" gemeenten om potverteren te voorkomen en zo de belangen van de nieuwe gemeente veilig te stellen. Ten tweede preventief toezicht op de nieuwe gemeente vanwege overschrijding van de termijnen om de begroting sluitend te krijgen. De rijksambtenaren zijn van oordeel dat de toezichthouders meer durf moeten tonen bij het preventief toezicht op de oude gemeenten. Zij merken op dat dit zich vaak slecht verhoudt met het bestuurlijk belang dat de provincie in sommige gevallen heeft bij het realiseren van een provinciaal herindelingsinitiatief.

3.3.5. Provinciale grenscorrectie

Een aantal respondenten van provincies merkt op dat de Wet arhi onderscheid maakt tussen de voorbereiding van een gemeentelijke grenscorrectie die gepaard gaat met een wijziging van de provinciegrenzen en een gemeentelijke grenscorrectie zonder wijziging van de provinciegrenzen. Bij een gemeentelijke grenscorrectie die niet gepaard gaat met een wijziging van de provinciegrenzen en waartoe wordt besloten op grond van gelijkluidende raadsbesluiten, is sprake van gelijkwaardigheid tussen betrokken gemeentebesturen. Bij een gemeentelijke grenscorrectie die wel gepaard gaat met een wijziging van provinciale grenzen neemt één van de betrokken provinciebesturen het initiatief tot het starten van de voorbereidingen. Deze is tevens verantwoordelijk voor de verdere coördinatie van het proces (artikel 9 juncto 8 Wet arhi). Volgens de respondenten is dat echter een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken provinciebesturen. Zij dringen daarom aan op meer procedurele eenduidigheid tussen beide vormen van gemeentelijke grenscorrecties.

3.3.6. Grensbeschrijving nieuwe gemeente

De betrokken rijksambtenaren zijn van oordeel dat de algemene verplichting tot het maken van een grensbeschrijving uit de Wet arhi kan worden geschrapt. Alleen indien er nieuwe buitengrenzen ontstaan is een grensbeschrijving noodzakelijk. Indien een dergelijke grensbeschrijving noodzakelijk is, moet deze beschrijving gekoppeld worden aan de inwerkingtreding van de herindelingswet en niet aan de publicatie in het Staatsblad. De grensbeschrijving moet tijdig beschikbaar zijn in verband met de herindelingsverkiezingen.

3.4. Voorbereiding organisatie nieuwe gemeente

3.4.1. Voorbereidingstijd

De respondenten zijn het eens over het belang van een goede en grondige organisatorische voorbereiding van de nieuwe gemeente. De voorbereidingen voor de nieuwe gemeente omvatten:

- integratie van de ambtelijke organisaties;
- praktische voorbereidingen (zoals ICT, dienstverlening, huisvesting);
- harmonisatie van beleid en regelgeving;
- voorbereiding van de herindelingsverkiezing, nieuwe gemeenteraad en ondersteuning.

Als dit niet zorgvuldig gebeurt, kan dit nog jarenlang doorwerken, hebben sommige respondenten ervaren. Nagenoeg alle geïnterviewden en de rijksambtenaren zijn van oordeel dat de voorbereidingen voor de nieuwe gemeentegemiddeld één tot anderhalf jaar vragen. Discussiepunten zijn: wat zijn “noodzakelijke voorbereidingen”, welke voorbereidingen kunnen getroffen worden voor de finale afronding van het wetgevingsproces en met welke punten kan beter gewacht worden tot na deze besluitvorming? Zie verder § 3.4.2.

3.4.2. Artikel 79 Wet arhi

In artikel 79 van de Wet arhi wordt het treffen van de benodigde voorbereidingen voor de nieuwe gemeente geregeld. Nagenoeg alle respondenten, evenals de rijksambtenaren, zijn kritisch over dit artikel. Het beeld dat geschetst wordt is het volgende: bij vrijwillige herindelingen starten de gemeenten vaak in een vroeg stadium met de voorbereidingen en verloopt deze meestal soepel. Bij niet-vrijwillige herindelingen blijken de voorbereidingen minder vlot te verlopen. Drie gemeenten

die betrokken zijn bij een herindeling waar zij grote bezwaren tegen hebben geven aan dat het treffen van voorbereidingen complex is. Zij schetsen dat zij in een "spagaat" belanden, omdat zij enerzijds deze voorbereidingen moeten treffen en anderzijds bij de Staten-Generaal hun bezwaren tegen de herindeling naar voren willen brengen. Gevolg is dat de voorbereidingen voor de nieuwe gemeente niet optimaal verlopen en dat de verhoudingen tussen de betrokken gemeenten verder onder druk komen te staan.
Volgens de rijksambtenaren is de kern van het probleem dat de wet aangeeft dat de gemeenten "tijdig" moeten starten met de voorbereidingen ten behoeve van de nieuwe gemeente maar dat in de praktijk onduidelijk is wat verstaan moet worden onder "tijdig". Indien een van de betrokken gemeentebesturen zich tegen de voorgenomen herindeling verzet ontstaan er grote problemen omdat de herindeling niet goed wordt voorbereid. Als de Eerste Kamer uiteindelijk rond de zomer heeft ingestemd met een wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling, is de resterende voorbereidingsfase veel te kort. Het gevolg is dat de uitgangspositie voor de nieuwe gemeente slecht is. De betrokken rijksambtenaren nemen waar dat de betrokken provincies proberen gemeentebesturen die niet of onvoldoende willen meewerken daartoe aan te zetten. Er wordt echter betwijfeld of het op grond van de Wet arhi mogelijk is om een gemeentebestuur dat niet of onvoldoende meewerkt aan het treffen van de benodigde voorbereidingen daartoe in juridische zin te dwingen. De afdwingbaarheid wordt betwijfeld omdat enerzijds de term "tijdig" niet helder is geformuleerd en anderzijds omdat zolang de herindelingswet nog niet in werking is getreden, de vorming van de nieuwe gemeente nog niet definitief vaststaat.

De volgende aandachtspunten met betrekking tot dit artikel zijn genoemd:
- expliciteer wat tijdige voorbereidingen betekent. Inschatting is dat gemeenten één tot anderhalf jaar nodig hebben. Sommige respondenten van provincies pleiten ervoor de voorbereiding te starten na vaststelling van het herindelingsadvies door provinciale staten. Anderen vinden dat de voorbereiding moet starten na vaststelling van het herindelingswetsvoorstel door het kabinet.
- is het mogelijk om gemeentebesturen die niet willen herindelen toch de voorbereidingen te laten treffen voor de nieuw te vormen gemeente en te verplichten een financiële bijdrage te leveren? Neem in dit artikel een bepaling op die gemeenten kan dwingen tot de voorbereidingen.
- de complexiteit van de voorbereidingen van een niet-vrijwillige herindeling kan worden opgelost door de datum van herindeling niet te bepalen op de eerste januari van het jaar volgend op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, maar op een later tijdstip, bijvoorbeeld 1 januari van het daarop volgende jaar. De betrok-

ken rijksambtenaren onderschrijven deze suggestie. Zij verwachten dat dit veel moeilijkheden met betrekking tot de voorbereiding van de overgang naar de nieuwe gemeente in het geval van niet- vrijwillige herindelingen kan oplossen. Waarschijnlijk is aanpassing van de Wet arhi niet noodzakelijk omdat dit geregeld kan worden in de betreffende herindelingswet.

- gemeentelijke herindelingen gaan altijd in op 1 januari. Deze datum is gekozen vanwege de begrotingscyclus. Bij de herindeling van de gemeenten Rotterdam en Rozenburg is van de wettelijke datum van 1 januari afgeweken. Op 18 maart 2010 is de voormalige gemeente Rozenburg toegevoegd aan de gemeente Rotterdam. De ervaringen met deze gemeentelijke herindeling laten zien dat de start van een herindeling op een andere datum dan 1 januari uiterst complex is. Betrokken respondenten raden een andere herindelingsdatum dan 1 januari dan ook sterk af.
- alle geïnterviewden geven aan dat de kosten van gemeentelijke herindeling groot zijn. De vergoeding van deze kosten krijgen de gemeenten pas bij de start van de nieuwe gemeente. Veel respondenten geven aan dat dit erg laat is. Gesuggereerd wordt om een deel van de vergoeding uit de maatstaf herindeling eerder uit te keren, bijvoorbeeld na toezending van het herindelingsadvies aan de minister of na verzending van het wetsvoorstel voor advisering naar de Raad van State. Een andere suggestie is om de provincies garant te laten staan voor de financiële nadelige gevolgen voor de betrokken gemeenten indien de voorgenomen herindeling onverhoopt niet doorgaat. De geïnterviewde rijksambtenaren verschillen van mening over de vraag of vervroeging van de uitbetaling van de uitkering uit de maatstaf herindeling een wenselijke ontwikkeling is.

3.4.3. Uitstel verkiezingen en zittingsduur gemeenteraden

De Raad van State heeft geadviseerd een regeling in de Wet arhi op te nemen over uitstel van de verkiezingen en het verlengen van de zittingsduur van de zittende en toekomstige gemeenteraden. Een eventuele aanpassing van de Wet Arhi op dit punt moet tevens worden bezien in het licht van het standpunt dat het kabinet zal innemen naar aanleiding van de adviezen van de Rob en de Kiesraad.

3.5. Implementatie nieuwe gemeente

3.5.1. Ondersteuning

Over de vraag of er te weinig ondersteuning beschikbaar is binnen het openbaar bestuur voor de gemeenten die gaan herindelen bestaat een brede consensus. Dit geldt voor alle fasen van het proces. Gemeenten zouden geholpen zijn met meer praktijkgerichte informatie over de Wet arhi, het Beleidskader gemeentelijke herindeling en over praktische zaken. Er zouden veel meer faciliteiten moeten komen. Over de vraag of dit bij het Rijk of de provincies of bijvoorbeeld bij de VNG moet worden belegd, bestaat geen consensus tussen respondenten.

3.5.2. Artikel 92 Wet arhi: binnengemeentelijke decentralisatie

Artikel 92 van de Wet arhi bepaalt dat het gemeentebestuur binnen twee jaar na de datum van herindeling aan gedeputeerde staten gemotiveerd moet berichten of, en zo ja, op welke wijze uitvoering is gegeven aan het bepaalde in Hoofdstuk V van de Gemeentewet, dat handelt over de commissies en de deelgemeenten (binnengemeentelijke decentralisatie). Dit artikel wordt door nagenoeg alle geïnterviewden gekarakteriseerd als een “dode letter”. Eén respondent heeft aan de wieg gestaan van dit artikel en vindt dat het zeker behouden moet blijven. Sterker nog: het moet nieuw leven worden ingeblazen in het kader van het kernenbeleid.
Respondenten van provincies geven aan dat zij de toepassing van dit artikel niet handhaven. Zij beschouwen binnengemeentelijke decentralisatie als de verantwoordelijkheid van het betrokken gemeentebestuur.

3.5.3. Overige suggesties

Er zijn nog meer suggesties gedaan voor aanpassingen van specifieke artikelen. Deze staan genoemd in bijlage 2 onder de voorgestelde aanpassingen van de Wet arhi.

Conclusies: politiek - bestuurlijke obstakels

4

Voor dit onderzoek naar de ervaringen van provincies en gemeenten met de Wet arhi, zijn semi-gestructureerde interviews en expertmeetings gehouden met bestuurders en ambtenaren met veel ervaring met gemeentelijke herindeling en deskundigen. De resultaten van dit onderzoek staan beschreven in hoofdstuk 3.

In het onderzoek stonden de volgende twee vragen centraal:
1. hoe hebben gemeenten en provincies de toepassing van de Wet arhi in de afgelopen jaren ervaren?
2. welke aanpassingen kunnen aan de Wet arhi worden gedaan, gelet op de ervaringen van de overheden en de reeds gedane toezeggingen aan de Tweede Kamer en met het oog op versnelling van het herindelingsproces?

Ervaringen met gemeentelijke herindeling

Het beeld dat provincies en gemeenten schetsen van een herindelingsproces is dat van een traject dat bestaat uit verschillende complexe processen. Het traject is politiek-bestuurlijk complex vanwege het grote aantal bestuurslagen dat bij gemeentelijke herindeling is betrokken en vanwege de rolneming door het Rijk en de provincies. Daarnaast is het samenvoegen van twee of meer gemeenten tot één nieuwe gemeente een ingewikkeld organisatorisch proces. In de kern is herindeling dus veel meer een politiek-bestuurlijk proces en een veranderproces dan een wetgevingstraject. Het wetgevingstraject, zoals dat in de Wet arhi is geregeld, is maar een beperkt onderdeel van het gehele herindelingstraject, zo komt uit dit onderzoek naar voren.

Bij de start van het onderzoek was afgesproken dat de rolverdeling en de bevoegdheden van het Rijk, provincies en gemeenten niet ter discussie staan. De resultaten van dit onderzoek tonen echter aan dat de grootste obstakels bij de uitvoering van de Wet arhi in de politiek bestuurlijke context rondom de Wet liggen en dus wel in de rolneming en de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten. Niet zozeer de wetsartikelen blijken het grootste struikelblok voor soepel verlopende processen te vormen maar het aantal bestuurslagen dat betrokken is bij gemeentelijke herindeling en daarmee samenhangend de bevoegdheden en de rolneming door het Rijk en de provincies. Dit alles ervaren gemeenten en provincies in de praktijk als veel bestuurlijke drukte, resulterend in een onzeker, complex en risicovol traject.

Aanpassingen Wet arhi
De Tweede Kamer wil meer inzicht in de ervaringen van de provincies en de gemeenten met de Wet arhi. Daarnaast vraagt de Kamer zich af of de aanloopfase naar het arhi-proces in tijd kan worden verkort. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de mogelijkheden tot versnelling van het proces niet primair gezocht moeten worden in een aanpassing van de Wet arhi, maar veel meer in politiek bestuurlijke context en de rolneming door de hogere overheden. Op grond van de resultaten van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat het noodzakelijk is dat er een discussie wordt opgestart tussen Rijk, provincies en gemeenten over de politiek-bestuurlijke context rondom herindelingen. Deze discussie moet gaan over hoeveel bestuurslagen bij gemeentelijke herindeling betrokken moeten zijn en de rolneming door de hogere overheden.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de politiek-bestuurlijke obstakels zoals provincies en gemeenten die ervaren bij de toepassing van de Wet arhi. Uit het onderzoek komen ook een groot aantal suggesties voor verbetering van de Wet arhi, het beleidskader gemeentelijke herindeling en een aantal overige aanpassingen. Een overzicht van deze suggesties staat in bijlage 2.

4.1. Aantal betrokken bestuurslagen

Bij de toepassing van de Wet arhi zijn drie bestuurslagen betrokken. De resultaten van dit onderzoek tonen aan dat gemeenten en provincies van oordeel zijn dat de rol van de provincies en de wetgever onduidelijk is en in de praktijk niet goed werkt. Er bestaat consensus dat teveel bestuurslagen betrokken zijn bij gemeentelijke herindeling. Uit het onderzoek komt geen éénduidig beeld naar voren welke bestuurslaag, hetzij het Rijk (de wetgever), hetzij de provincies, bij gemeentelijke herindeling betrokken moet blijven. Alle respondenten realiseren zich dat het betrekken van twee in plaats van drie bestuurslagen niet eenvoudig is en een grondwetswijziging en/of ingrijpende wijzigingen van de Wet arhi vraagt, afhankelijk van de gemaakte keuzen. Gemeenten en provincies zijn ervan overtuigd dat met een minder complex bestuurlijke context, de problemen met de toepassing van de Wet arhi fundamenteel worden opgelost en bestuurlijke drukte wordt aangepakt.

Hiermee is een principiële vraag aan de orde, namelijk of de huidige rolverdeling bij gemeentelijke herindeling zoals vastgelegd in de Wet arhi, waarbij drie bestuurslagen hun eigen verantwoordelijkheid hebben, gehandhaafd moet blijven. Een keuze om slechts twee bestuurslagen - hetzij gemeenten en provincies, hetzij gemeenten en het Rijk (de wetgever) - te betrekken bij gemeentelijke herindeling past overigens in het streven van het kabinet-Rutte om ten hoogste twee bestuurslagen ten aanzien van hetzelfde onderwerp te belasten.

4.2. Bevoegdheden en rolverdeling tussen wetgever en provincies

Het onderzoek toont aan dat de rolverdeling tussen Rijk (wetgever) en provincies niet optimaal is. Respondenten zijn van oordeel dat het vorige kabinet onvoldoende stuurde op gemeentelijke herindeling. Het kabinet moet een visie ontwikkelen op de bestuurlijke inrichting van Nederland. Consistent rijksbeleid is van groot belang. De respondenten van provincies en gemeenten hebben de indruk dat de wetgever zich onvoldoende realiseert hoe onzeker, complex en risicovol een herindelingstraject is. Het proces is ongewis tot het eind. De oorzaak hiervan ligt mede in de brede rolneming door de Tweede Kamer als medewetgever.
Uit het onderzoek komt ook naar voren dat de provincies zich in een complex krachtenveld bevinden en “worstelen met hun rol”. Het dilemma waarmee zij worstelen is de vraag of zij de ruimte moeten nemen of juist niet. De provincies beschikken, zo geven respondenten aan, over een te beperkt instrumentarium om een actief sturende rol echt waar te kunnen maken.

Voor het Beleidskader gemeentelijke herindeling is veel waardering. Respondenten van gemeenten en provincies geven aan dat zij de Wet arhi en het Beleidskader gemeentelijke herindeling in acht nemen. Tegelijkertijd constateren zij echter dat de Tweede Kamer zich niet gebonden voelt aan het Beleidskader. Zij baseren hun oordeel op de volgende observaties:
In het verlengde van de afspraken in het vorige coalitieakkoord wordt in het Beleidskader aangegeven dat de wetgever zich terughoudend zou moeten opstellen ten aanzien van herindelingsvoorstellen die tot stand zijn gekomen op initiatief van betrokken gemeentebesturen. Een goed verlopen voorbereidingsproces vraagt om een marginale toetsing door de wetgever. Dat geldt zondermeer voor het kabinet als

medewetgever, dat zich gebonden heeft aan het Beleidskader. Het Beleidskader bindt de Eerste- en de Tweede Kamer echter niet. De Tweede Kamer vult haar medewetgevende rol een stuk breder in en toetst alle wetsvoorstellen ook inhoudelijk. Daarnaast wordt ervaren dat de Tweede Kamer zeer veel waarde hecht aan het criterium "lokaal draagvlak", terwijl het Beleidskader nog vijf andere criteria bevat die van even grote waarde zijn en in onderlinge samenhang moeten worden bezien naar de mening van de geïnterviewden. Hierbij is van belang om nogmaals te benadrukken dat het Beleidskader gemeentelijke herindeling wel het kabinet als medewetgever bindt, maar nadrukkelijk niet de Tweede en Eerste Kamer, die een eigen verantwoordelijkheid als medewetgever hebben. Op basis van dit onderzoek kan wel geconcludeerd worden dat de status van het Beleidskader in de praktijk voor veel onduidelijkheid zorgt.

4.3. Eindconclusie en aanbeveling

Op grond van deze resultaten kan worden geconcludeerd dat in de huidige situatie de politiek-bestuurlijke context rondom gemeentelijke herindeling het belangrijkste obstakel is bij een vloeiende procesgang. De herindelingspraktijk kan enigszins worden verbeterd door enkele beperkte wijzigingen in de Wet arhi door te voeren. Een aanzienlijke verbetering kan bereikt worden door de bevoegdheden en de rollen van vooral de provincie en het Rijk (als wetgever) veel helderder te onderscheiden. Een echt substantiële verbetering wordt gerealiseerd wanneer het aantal betrokken bestuurlagen wordt gereduceerd tot maximaal twee. De winst bestaat uit een snellere en soepelere procesgang en minder bestuurlijke drukte.
Alle betrokkenen geven aan dat zij zich willen inzetten om dit te verbeteren. Provincies en gemeenten zouden graag met het kabinet en de Tweede Kamer van gedachten wisselen over het aantal bestuurslagen dat betrokken moet worden bij gemeentelijke herindeling en over de rolverdeling tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten.

Bijlage

1

Vragenlijst

Algemeen
- Ervaringen met gemeentelijke herindeling;
- Bekendheid met de Wet arhi en het Beleidskader gemeentelijke herindeling;
- Grootste obstakels bij de toepassing van de Wet arhi;
- Rol provincie;
- Verschillen tussen vrijwillige en niet-vrijwillige herindelingen.

Voorfase (flirt-fase)
- Lengte van deze fase;
- Mogelijkheden tot versnelling van deze fase.

Voorbereiding en vaststelling van het wetsvoorstel
- Rolverdeling tussen gemeente, provincie en het Rijk;
- Lengte van een herindelingsproces;
- Onderscheid m.b.t de lengte van het proces tussen herindelingen op gemeentelijk of provinciaal initiatief;
- Naleving termijnen in de Wet arhi;
- Naamgeving nieuwe gemeente;
- Mogelijkheden om het proces te versnellen.

Voorbereiding organisatie nieuwe gemeente
- Gewenst tijdstip van de start van de voorbereidingen voor de nieuwe gemeente;
- Knelpunten in de voorbereiding van de nieuwe gemeente;
- Artikel 79 Wet arhi.

Implementatie nieuwe gemeente
- Artikel 92 Wet arhi;
- Welke juridische en financiële knelpunten ervaren gemeenten?;
- Preventief financieel toezicht;
- Behoefte aan nazorg.

Bijlage

2

Mogelijke aanpassingen Wet arhi en Beleidskader gemeentelijke herindeling

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de verschillende suggesties tot aanpassingen van: 1) de Wet arhi, 2) het beleidskader gemeentelijke herindeling, en 3) een aantal overige suggesties voor aanpassing die in dit onderzoek gedaan zijn. Deze punten zijn dus aangedragen door de verschillende respondenten op lokaal, provinciaal en nationaal niveau.

1. *Voorgestelde aanpassingen aan de Wet arhi*

- Uitstel van de verkiezingen en het verlengen van de zittingsduur van de zittende en toekomstige betrokken gemeenteraden (zie advies van de Raad van State);
- Aanpassing van de artikelen 5 en 8 over de afstemming tussen gedeputeerde staten en de het gemeentebestuur (college van burgemeester en wethouders en/ of de gemeenteraad);
- Introduceren van fatale termijnen;
- Aanscherpen van het instrumentarium van de provincie;
- De algemene verplichting tot het maken van een grensbeschrijving uit de Wet arhi kan worden geschrapt. Alleen indien er nieuwe buitengrenzen ontstaan is een grensbeschrijving noodzakelijk;
- Aanscherpen preventief financieel toezicht;
- De rol van betrokken provinciebesturen preciseren bij gemeentelijke grenscorrecties waarbij tevens sprake is van een wijziging van de provinciegrenzen;
- Aanscherpen van artikel 79 over de voorbereidingen voor de nieuwe gemeente;
- Gedeputeerde staten hebben bepaalde verantwoordelijkheden op grond van de artikelen 44 (inschrijven van registergoederen die overgaan), 57 (beslissen op verzoek van de gemeentesecretaris om een andere functie in de nieuwe gemeente) en 61 (benoemen tijdelijke gemeentesecretaris). Provincies vragen zich af of de gemeentebesturen niet beter deze verantwoordelijkheden kunnen dragen;
- Artikel 92 over binnengemeentelijke decentralisatie. Dit artikel óf schrappen óf nieuw leven inblazen in het kader van het kernenbeleid;
- Hoofdstuk VI (Overgang rechten en plichten van de Wet arhi) is erg complex;
- De Wet arhi checken op noodzakelijke aanpassingen in het kader van de dualisering.

2. Voorgestelde aanpassingen aan het beleidskader gemeentelijke herindeling

- Opnemen dat er visies van het provinciebestuur op de bestuurlijke organisatie van de regio's moeten worden vastgesteld;
- Gesuggereerd wordt om gemeenten die een herindelingsadvies toezenden aan de minister een vergoeding te geven voor de reeds gemaakte voorbereidingskosten. Deze vergoeding zou eventueel verrekend kunnen worden met de uitkering uit het gemeentefonds voor herindelende gemeenten. Uitkering uit de maatstaf herindeling vervroegen;
- Meer aandacht van de betrokken gemeenten voor het regionale (bestuurlijke) draagvlak voor een voorgenomen herindeling;
- Meer aandacht voor de naamgeving van de nieuwe gemeente.

3. Overige suggesties

- Structurering van de voorfase;
- Een andere suggestie is om de provincies garant te laten staan voor de financiële nadelige gevolgen indien de voorgenomen gemeentelijke herindeling onverhoopt niet doorgaat;
- Informatie-/ondersteuningspunt: zorg voor één loket voor alle vragen over gemeentelijke herindeling. Deze functie zou kunnen worden vervuld door de VNG, de provincies of het Rijk.

Bijlage

3

Hoofdstukken van de Wet arhi van belang voor het onderzoek. *(Tekst geldend op: 11-01-2011)*

Wet van 24 oktober 1984, houdende algemene regelen in verband met wijziging van de gemeentelijke indeling

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.
Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is algemene regelen te stellen die bij wijziging van de gemeentelijke indeling van toepassing zijn;
Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Hoofdstuk I. Algemene Bepalingen

Artikel 1

1. In deze wet wordt verstaan onder:
a. Onze Minister: Onze Minister van Binnenlandse Zaken;
b. wijziging van de gemeentelijke indeling: instelling en opheffing van gemeenten alsmede wijziging van gemeentegrenzen die naar verwachting het inwonertal van tenminste één van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen;
c. wijziging van de provinciale indeling: instelling en opheffing van provincies alsmede wijziging van provinciegrenzen waardoor naar verwachting 10% of meer van het aantal inwoners van een gemeente deel gaat uitmaken van een andere provincie en wijziging van provinciegrenzen met niet provinciaal ingedeeld gebied;
d. grenscorrectie: een wijziging van een gemeentegrens die naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen;
e. herindelingsadvies: een met toepassing van deze wet voorbereid advies aan Onze Minister over wijziging van gemeentelijke en van provinciale grenzen;
f. herindelingsregeling: een wet, een algemene maatregel van bestuur of een besluit als bedoeld in de artikelen 3 en 13 tot wijziging van de gemeentelijke of de provinciale indeling of tot grenscorrectie alsmede een samenstel van gelijkluidende besluiten als bedoeld in artikel 3 tot het vaststellen van een grenscorrectie;

g. herindelingsontwerp: een ontwerp van een herindelingsadvies of van een herindelingsregeling;
h. datum van herindeling: 1 januari volgend op de dag van inwerkingtreding van de herindelingsregeling;
i. overgaand dan wel toegevoegd gebied: gebied dat krachtens een herindelingsregeling deel gaat uitmaken onderscheidenlijk deel is gaan uitmaken van een andere gemeente of provincie.
2. Voor de toepassing van het eerste lid, onder b, c en d, wordt uitgegaan van het aantal inwoners van het desbetreffende grondgebied op het tijdstip dat:
a. het herindelingsadvies dan wel de herindelingsregeling wordt vastgesteld, indien het betreft een herindelingsadvies dan wel herindelingsregeling waarvan de voorbereiding geschiedt door gemeenten of door een of meer provincies;
b. het voorstel voor een herindelingsregeling aan de ministerraad wordt gezonden, indien het betreft een herindelingsregeling waarvan de voorbereiding geschiedt door de minister.

Artikel 2

1. Bij een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies en een herindelingsregeling zijn een of meer kaarten gevoegd waarop de wijzigingen van de provincie- of gemeentegrenzen zijn aangegeven.
2. Uiterlijk twee maanden na de vaststelling van de herindelingsregeling stellen gedeputeerde staten een beschrijving vast van de grenzen die zijn aangegeven op de bij de herindelingsregeling gevoegde kaart of kaarten. De beschrijving geschiedt met behulp van kadastrale kenmerken en indien dat niet mogelijk is met behulp van coördinaten van het verschoven stelsel van rijksdriehoeksmeting.
3. De inwerkingtreding van de herindelingsregeling wordt bepaald op een tijdstip gelegen na de vaststelling van de grensbeschrijving.

Hoofdstuk II. Wijziging van de gemeentelijke indeling en grenscorrecties
Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 3

1. Een wijziging van de gemeentelijke indeling geschiedt bij wet.
2. Een grenscorrectie geschiedt:
a. bij gelijkluidende besluiten van de raden van de betrokken gemeenten;
b. bij besluit van provinciale staten;
c. bij algemene maatregel van bestuur of bij wet.

3. Een grenscorrectie die gepaard gaat met een wijziging van een provinciegrens geschiedt:
a. bij gelijkluidende besluiten van provinciale staten van de betrokken provincies;
b. bij algemene maatregel van bestuur of bij wet.

Artikel 4

1. Een herindelingsadvies met betrekking tot een wijziging van de gemeentelijke indeling wordt door provinciale staten vastgesteld.
2. Een herindelingsadvies met betrekking tot een wijziging van de gemeentelijke indeling kan door de raden van de betrokken gemeenten worden vastgesteld.
3. Indien de besturen van de betrokken provincies van oordeel verschillen over de wenselijkheid van een grenscorrectie die gepaard gaat met een wijziging van de provinciegrens kunnen provinciale staten van één provincie een herindelingsadvies vaststellen.

Paragraaf 2. Voorbereidingen door gemeenten

Artikel 5

1. Bij de voorbereiding van een herindelingsregeling tot grenscorrectie als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a, of van een herindelingsadvies met betrekking tot een wijziging van de gemeentelijke indeling als bedoeld in artikel 4, tweede lid, stellen de raden van de betrokken gemeenten gezamenlijk een herindelingsontwerp vast en zenden dit aan gedeputeerde staten.
2. Burgemeester en wethouders leggen het herindelingsontwerp gedurende acht weken ter inzage op de gemeentesecretarie. De terinzagelegging wordt bekendgemaakt. Gedurende de termijn van terinzagelegging kan een ieder zijn zienswijze over het ontwerp kenbaar maken aan het college van burgemeester en wethouders.
3. De herindelingsregeling behoeft goedkeuring van gedeputeerde staten. Van de goedkeuring van de herindelingsregeling wordt door gedeputeerde staten aan Onze Minister mededeling gedaan.
4. Het herindelingsadvies wordt door gedeputeerde staten aan Onze Minister gezonden tezamen met de zienswijze van gedeputeerde staten.
5. Een gemeentebestuur treft op grond van dit artikel geen voorbereidingen voor een wijziging van de grenzen van de gemeente na het tijdstip waarop gedeputeerde staten of Onze Minister hebben medegedeeld dat door hen werkzaamheden ter hand zijn genomen in verband met de voorbereiding van een wijziging van de grenzen van de gemeente.

Artikel 6

Indien Onze Minister besluit op basis van een herindelingsadvies een voorstel voor een herindelingsregeling te doen, zendt hij het voorstel aan de ministerraad binnen vier maanden na ontvangst van het herindelingsadvies.

Paragraaf 3. Voorbereidingen door provincies

Artikel 7

De voorbereiding van een herindelingsregeling tot grenscorrectie als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder b, of van een herindelingsadvies met betrekking tot een wijziging van de gemeentelijke indeling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, geschiedt met toepassing van artikel 8.

Artikel 8

1. Gedeputeerde staten stellen burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten in de gelegenheid met hen overleg te voeren over de wens tot grenscorrectie of tot wijziging van de gemeentelijke indeling. Het overleg duurt ten hoogste zes maanden.
2. Uiterlijk drie maanden na afloop van het overleg stellen gedeputeerde staten een herindelingsontwerp vast en zenden dit tezamen met een verslag van het gevoerde overleg aan de gemeenteraden en aan Onze Minister.
3. Burgemeester en wethouders leggen het herindelingsontwerp binnen twee weken na ontvangst gedurende acht weken ter inzage op de gemeentesecretarie. De terinzagelegging wordt bekendgemaakt. Gedurende de termijn van terinzagelegging kan een ieder zijn zienswijze over het ontwerp kenbaar maken aan gedeputeerde staten.
4. De gemeenteraden kunnen tot uiterlijk drie maanden na ontvangst van het herindelingsontwerp hun zienswijze kenbaar maken aan gedeputeerde staten.
5. De herindelingsregeling of het herindelingsadvies wordt vastgesteld uiterlijk vier maanden na afloop van de termijn, bedoeld in het vierde lid. Een vastgesteld herindelingsadvies wordt aan Onze Minister gezonden. Van de vaststelling van een herindelingsregeling wordt aan Onze Minister mededeling gedaan.

Artikel 9

1. De voorbereiding van een herindelingsregeling tot een grenscorrectie die gepaard gaat met een wijziging van een provinciegrens als bedoeld in artikel 3, derde lid, onder a, of van een daartoe strekkend herindelingsadvies als bedoeld in artikel 4, derde lid, geschiedt met overeenkomstige toepassing van artikel 8, met dien verstande dat:

a. tevens gedeputeerde staten van de andere betrokken provincie of provincies in de gelegenheid worden gesteld tot het voeren van het overleg bedoeld in artikel 8, eerste lid; en

b. het herindelingsontwerp tevens aan provinciale staten van de andere betrokken provincie of provincies wordt gezonden. Zij kunnen tot uiterlijk drie maanden na ontvangst van het herindelingsontwerp hun zienswijze over het ontwerp kenbaar maken aan de gedeputeerde staten die het voorstel hebben gedaan.

2. Het herindelingsontwerp wordt tevens toegezonden aan de betrokken waterschapsbesturen.

Artikel 10

Gedeputeerde staten treffen op grond van de artikelen 8 en 9 geen voorbereidingen voor een wijziging van de grenzen van een gemeente na het tijdstip waarop Onze Minister heeft medegedeeld dat door hem werkzaamheden ter hand zijn genomen in verband met de voorbereiding van een wijziging van de grenzen van de gemeente.

Artikel 11

Indien Onze Minister besluit op basis van een herindelingsadvies een voorstel voor een herindelingsregeling te doen, zendt hij het voorstel aan de ministerraad binnen vier maanden na ontvangst van het herindelingsadvies.

Paragraaf 4. Voorbereidingen door de minister

Artikel 12

1. De voorbereiding van een herindelingsregeling door Onze Minister geschiedt met overeenkomstige toepassing van artikel 8, eerste tot en met vierde lid, met dien verstande dat:

a. Onze Minister in de plaats treedt van gedeputeerde staten;

b. tevens gedeputeerde staten van de betrokken provincie of van de betrokken provincies in de gelegenheid worden gesteld tot het voeren van het overleg, bedoeld in artikel 8, eerste lid; en

c. het herindelingsontwerp tevens aan gedeputeerde staten van de betrokken provincie wordt gezonden dan wel aan de provinciale staten van de betrokken provincies indien het betreft een grenscorrectie die gepaard gaat met een wijziging van een provinciegrens. Zij kunnen tot uiterlijk drie maanden na ontvangst van het herindelingsontwerp hun zienswijze over het ontwerp kenbaar maken aan Onze Minister.
2. Indien door gedeputeerde staten met betrekking tot gemeenten voorbereidingen zijn getroffen als bedoeld in de artikelen 8 en 9 voor een herindelingsadvies of een herindelingsregeling en Onze Minister met toepassing van het eerste lid de voorbereiding van een herindelingsregeling ten aanzien van die gemeenten ter hand neemt, kunnen de door gedeputeerde staten getroffen voorbereidingen door Onze Minister worden aangemerkt als door hem getroffen voorbereidingen.

[artikel 13-20 zijn niet opgenomen in deze bijlage]

Hoofdstuk IV. Financieel toezicht

Artikel 21

1. Met ingang van de dag waarop een gemeente blijkens een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven, behoeven de door gedeputeerde staten aangewezen besluiten van de raden en de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten de goedkeuring van gedeputeerde staten.
2. Aangewezen kunnen worden categorieën van besluiten die kunnen leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen.
3. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het financieel belang van de gemeente of gemeenten waarvan het gebied van de betrokken gemeente na herindeling deel zal gaan uitmaken.
4. Het toezicht dat is aangevangen op grond van het eerste lid blijft van kracht tot de datum van herindeling of de datum waarop Onze Minister bepaalt dat het toezicht is vervallen.

[artikel 22-43 zijn niet opgenomen in deze bijlage]

Hoofdstuk VI. Overgang rechten en verplichtingen

Artikel 44

1. Onverminderd het bepaalde in het tweede lid en in de artikelen 45 en 48 gaan op de datum van herindeling alle rechten en verplichtingen van een op te heffen gemeente over op de gemeente waaraan haar gebied wordt toegevoegd, dan wel, wanneer het gebied naar meer dan één gemeente overgaat, naar de in de betrokken herindelingsregeling aan te wijzen gemeente, zonder dat daarvoor een nadere akte wordt gevorderd.
2. Alle rechten en verplichtingen van een gemeente, betrekking hebbende op van die gemeente overgaand gebied, gaan op de datum van herindeling over op de gemeente waaraan dat gebied wordt toegevoegd, zonder dat daarvoor een nadere akte wordt gevorderd.
3. Wettelijke procedures en rechtsgedingen waarbij een gemeente, van welke gebied overgaat, betrokken is, worden met ingang van de datum van herindeling voortgezet door of tegen de gemeente waaraan dat gebied wordt toegevoegd, voor zover krachtens het in het eerste en tweede lid bepaalde de in deze leden bedoelde rechten en verplichtingen op die gemeente overgaan. Ten aanzien van de rechtsgedingen is de elfde afdeling van de tweede titel van het eerste boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van overeenkomstige toepassing.
4. Gedeputeerde staten van de betrokken provincie doen, ingeval op grond van het bepaalde in het eerste en tweede lid registergoederen overgaan, de overgang van de betrokken registergoederen onverwijld inschrijven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 24, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing.

Artikel 45

1. Met betrekking tot de voorziening van drinkwater, elektriciteit en gas blijft toegevoegd gebied deel uitmaken van het voorzieningsgebied van de bedrijven die daarin voorzagen of gerechtigd waren te voorzien op de dag, voorafgaande aan de datum van herindeling, voor zover de betrokken partijen ter zake geen nadere regeling treffen.
2. Bij opheffing van een gemeente treedt ten aanzien van de rechten en verplichtingen die verband houden met de in het eerste lid bedoelde voorzieningen de in de betrokken herindelingswet aan te wijzen gemeente voor die gemeente in de plaats, zonder dat daarvoor een nadere akte wordt gevorderd.

Artikel 46

Bij wijziging van een provinciegrens is het bepaalde in de artikelen 44 en 45 van overeenkomstige toepassing ten aanzien van rechten en verplichtingen van een provincie.

Artikel 47

1. Ten behoeve van de voortzetting van het comptabel beheer in verband met de overgang van gebied kunnen gedeputeerde staten, de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten gehoord, aanwijzingen geven, welke door die colleges in acht moeten worden genomen.
2. Voor het tijdvak waarin voor een nieuwe gemeente nog geen begroting is vastgesteld, zijn burgemeester en wethouders bevoegd tot het doen van uitgaven, voor zover daartegen bij gedeputeerde staten geen bezwaar bestaat.

Artikel 48

1. Behoudens het bepaalde in het tweede lid worden de uitkeringen die door onderscheidenlijk aan het Rijk, de provincie of gemeenten over de vóór de datum van herindeling aangevangen boekingstijdvakken, dienstjaren of uitkeringsjaren met betrekking tot overgaand gebied van een gemeente verschuldigd zijn, gedaan aan onderscheidenlijk door de gemeente waartoe dat gebied vóór die datum behoorde.
2. Wanneer het een op te heffen gemeente betreft, geschieden de in het eerste lid bedoelde uitkeringen aan onderscheidenlijk door de gemeente waaraan het gebied van de op te heffen gemeente wordt toegevoegd of zo dit gebied naar meer dan één gemeente overgaat, de in de betrokken herindelingswet aan te wijzen gemeente.

Artikel 49

Bij wijziging van een provinciegrens is het bepaalde in artikel 48 van overeenkomstige toepassing ten aanzien van door onderscheidenlijk aan het Rijk of gemeenten met betrekking tot overgaand gebied van een provincie verschuldigde uitkeringen.

Artikel 50

1. Indien in verband met het bepaalde in de artikelen 39, 41, 44, 45 en 48 een verrekening tussen gemeenten dient plaats te vinden worden, de besturen van die gemeenten gehoord, het bedrag en, zo nodig, de wijze van betaling vastgesteld:

a. door gedeputeerde staten van de betrokken provincie indien de desbetreffende wijziging van de gemeentelijke indeling dan wel grenscorrectie niet gepaard gaat met wijziging van de provinciegrens;
b. door de colleges van gedeputeerde staten van de betrokken provincies in onderling overleg indien de desbetreffende wijziging van de gemeentelijke indeling dan wel grenscorrectie gepaard gaat met wijziging van de provinciegrens;
c. bij koninklijk besluit, de besturen van de betrokken provincies gehoord, bij gebreke van overeenstemming tussen de colleges, bedoeld onder b.

2. Bij het vaststellen van het bedrag van de verrekening, bedoeld in het eerste lid, kunnen reserves en voorzieningen worden betrokken.
3. Op een verzoek om verrekening als bedoeld in het eerste lid beslissen gedeputeerde staten niet afwijzend dan na de besturen van de in dat lid bedoelde gemeenten te hebben gehoord.

Artikel 51

1. Indien bij een wijziging van een provinciegrens in verband met het bepaalde in de artikelen 40, 43, 46 en 49 een verrekening tussen provincies dient plaats te vinden, worden het bedrag en de wijze van betaling daarvan vastgesteld:
a. door de colleges van gedeputeerde staten van de betrokken provincies in onderling overleg;
b. bij koninklijk besluit, de besturen van de betrokken provincies gehoord, bij gebreke van overeenstemming tussen de colleges, bedoeld onder a.

2. Bij het vaststellen van het bedrag van de verrekening, bedoeld in het eerste lid, kunnen reserves en voorzieningen worden betrokken.

[artikel 52-56 zijn niet opgenomen in deze bijlage]

Hoofdstuk VIII. Rechtspositie van personeel

Artikel 57

1. Met ingang van de datum van herindeling is de secretaris van een gemeente die wordt opgeheven eervol uit zijn ambt ontslagen.

2. Gedeputeerde staten kunnen op verzoek van de secretaris bepalen dat hij met ingang van de datum van herindeling in een andere functie voorlopig overgaat in dienst van de gemeente waaraan het gebied van de op te heffen gemeente wordt toegevoegd, dan wel, wanneer dat gebied wordt toegevoegd aan meer dan één gemeente, in dienst van de krachtens artikel 59, eerste lid, aan te wijzen gemeente. In dit geval is het bepaalde in de artikelen 59 en 60 op hem van overeenkomstige toepassing.
3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de griffier.
Artikel 57a [Vervallen per 19-02-2003]

[artikel 58-60 zijn niet opgenomen in deze bijlage]

Artikel 61

1. Indien een nieuwe gemeente wordt ingesteld, benoemen gedeputeerde staten met ingang van de datum van herindeling een tijdelijke secretaris en een tijdelijke griffier.
2. De benoemingen geschieden uiterlijk een maand voor de datum van herindeling en gelden tot de dag waarop overeenkomstig de Gemeentewet in de functies van secretaris en griffier is voorzien.
3. Artikel 36, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing op de tijdelijke secretaris en de tijdelijke griffier.

[artikel 62-78 zijn niet opgenomen in deze bijlage]

Hoofdstuk X. Voorbereiding van de overgang

Artikel 79

1. De besturen van de vóór de datum van herindeling bij een wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeenten dragen er in onderling overleg zorg voor dat de met het oog op de gewijzigde indeling met ingang van die datum te treffen voorzieningen tijdig worden voorbereid. Voorzieningen, de voorbereiding van de overgang van ambtenaren betreffende, zijn onderwerp van georganiseerd overleg met de centrales van verenigingen van ambtenaren en van overleg met de ondernemingsraden van de betrokken gemeenten.
2. Gedeputeerde staten bevorderen de totstandkoming van het in het eerste lid bedoelde onderling overleg tussen de gemeenten.

[artikel 80-91 zijn niet opgenomen in deze bijlage]

Hoofdstuk XIII. Slotbepalingen

Artikel 92

1. Binnen twee jaar na de datum van herindeling bericht een bij een wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeente aan gedeputeerde staten gemotiveerd of en, zo ja, op welke wijze uitvoering is gegeven aan het bepaalde in Hoofdstuk V van de Gemeentewet.
2. Van het gestelde in het eerste lid kan Onze Minister ontheffing verlenen.

[artikel 93 - 98 zijn niet opgenomen in deze bijlage]

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Januari 2011 | B-6374