

RAADSBERICHT

Informatie van het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad

Nummer : 2017-59
Datum : 14 november 2017
Onderwerp : Toelichting art. 79 (motie onderzoek wettelijke verplichtingen gemeentebestuur Haren in het kader van de Wet arhi)
Bijlagen : 1. Factsheet II VNG: Van voorstel tot herindeling
2. Onderzoek naar de ervaringen met de Wet arhi
Steller : W. Schwertmann

Inleiding

De gemeenteraad van Haren heeft in zijn motie van 30 oktober 2017 gevraagd duidelijkheid te verschaffen omtrent de interpretatie van art. 79 van de Wet algemene regels herindeling (hierna Wet arhi), in het bijzonder met betrekking tot de wettelijke verplichtingen die daaruit voortvloeien. Door middel van voorliggend raadsbericht geven wij uitvoering aan uw motie.

De tekst van het raadsbericht is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met en onder eindredactie van de heer mr. Rob de Greef, partner bij Proof Adviseurs te Den Haag, een onafhankelijk juridisch en organisatie adviesbureau met als bijzondere expertise Samenwerkingsvraagstukken tussen publieke organisaties en de vormgeving van publieke organisaties. Rob de Greef is gespecialiseerd in staatsrecht, gemeenterecht, algemeen bestuursrecht en overheidsprivaatrecht. Hij begeleidt gemeenten, provincies en waterschappen bij de vormgeving van samenwerkingsverbanden, houdt zich veel bezig met governance vraagstukken rond verbonden partijen en ook met interbestuurlijk toezicht, binnengemeentelijke decentralisatie en bevoegdheidsvraagstukken.

De genoemde raadsmotie bevat de volgende concrete vragen:

- a. Welke voorzieningen worden bedoeld in art. 79?
- b. Wat wordt bedoeld met "tijdig"? Met andere woorden: op welk moment ontstaat er een verplichting om de voorziening voor te bereiden.
- c. welke wettelijke verplichtingen spelen er op dit moment (1 november 2017), 14 maanden voor de in het wetsvoorstel beoogde herindelingsdatum van 01 01 2019?
- d. Welke rollen en bevoegdheden hebben Provincie en betrokken gemeenten in een vervolgproces in het kader van de wet ARHI?

De tekst van art. 79 van de Wet arhi luidt als volgt:

"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.”

Beantwoording van deze vragen is alleen mogelijk en betekenisvol in de context van het zgn. fusiespoor. Een gemeentelijke herindeling is immers niet slechts het opheffen van betrokken gemeenten en het instellen van een nieuwe gemeente in bestuurlijke of strikt juridische zin, waarmee de rechten en verplichtingen overgaan op de nieuwe gemeente als rechtsopvolger van de opgeheven gemeenten. Wat met een gemeentelijke herindeling tevens gebeurt, is de feitelijke integratie van de ambtelijke organisaties: medewerkers, systemen, dossiers, regelgeving, financiën, huisvesting etc. van de betrokken gemeenten in de nieuwe organisatie.

Het eerste deel van het raadsbericht bevat de juridische duiding van art. 79, het tweede deel de beantwoording van uw vragen in de context van het fusiespoor.

Juridische betekenis van art. 79

Artikel 79 Wet arhi legt de verantwoordelijkheid bij de betrokken gemeentebesturen om er voor te zorgen dat zij op een zodanig tijdstip starten met voorbereidende werkzaamheden dat de nieuwe gemeente op de beoogde fusiedatum in staat is de wettelijke taken uit te voeren en de dienstverlening aan alle inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven te garanderen. Ten behoeve van die voorbereidende activiteiten worden de gemeentebesturen geacht daarover op een zodanig moment overleg te voeren en de voorbereiding van de te treffen voorzieningen ter hand te nemen als de gewenste start van de vervolgactiviteiten vergen.

In de tweede volzin van art. 79 lid 1 Wet arhi heeft de wetgever de verantwoordelijkheid van het georganiseerd overleg met de centrales van verenigingen van ambtenaren en van overleg met de ondernemingsraden inzake de overgang van de medewerkers van de gemeenten verwoord. De wetgever heeft er nadrukkelijk voor gekozen de verantwoordelijkheid voor het fusieproces neer te leggen bij de besturen van de betrokken gemeenten. De drie betrokken gemeentebesturen zijn dan ook vrij het fusieproces zelf in te richten en om daarvoor een vorm en een tempo te kiezen die de besturen adequaat achten. Niettemin vraagt de wetgever wel van de besturen dat “in onderling overleg” te doen en om daar “tijdig” mee te starten.

Voorzieningen

De algemene betekenis van de term “voorzieningen”, zoals die in dit artikel en in meerdere artikelen in de Wet arhi voorkomt, is “maatregelen”. Dat wil zeggen datgene te doen dat nodig is om de beoogde fusie op 1 januari 2019 te realiseren, in het bijzonder de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de continuering van de wettelijke taken en waarborging van de dienstverlening vanaf 1 januari 2019 door de nieuwe gemeente. Anders gezegd: de drie gemeenten moeten zodanige organisatorische, personele, materiële en instrumentele randvoorwaarden creëren dat de nieuwe gemeente operationeel kan functioneren vanaf 1 januari 2019.

Tijdig

De wet of parlementaire geschiedenis geeft geen exacte definitie van het begrip "tijdig". Uit de parlementaire geschiedenis bij de totstandkoming van de Wet arhi wordt tijdigheid als een gemeentelijke verantwoordelijkheid gezien, waarbij de provincie een begeleidende en bevorderende taak heeft om zorg te dragen dat de noodzakelijke voorzieningen tijdig worden genomen. Bij de inwerkingtreding van de Wet arhi in de jaren '80 (toen nog Wet algemene regelen gemeentelijke indeling geheten) was de tekst van het huidige artikel 79 opgenomen in artikel 51.

In de memorie van toelichting (TK 1980-81, 160405, nr. 3) zegt de minister van Binnenlandse Zaken over het begrip "tijdig":

“Waarom in feite behoefte bestaat is het, vooral tijdig, tot stand komen van overlegstructuren ter voorbereiding van de overgang naar de nieuwe situatie, zodat op de datum van herindeling de dan ontstane gemeente, in het bijzonder wat de personele organisatie betreft, reeds aanstonds over een pasklare «blauwdruk» beschikt, al is dat uiteraard niet het enige terrein waarop de nodige voorbereidingen dienen te worden getroffen. Naar mijn mening zijn het bij uitstek de zittende gemeentebesturen die in onderling overleg en samenwerking de met de overgang samenhangende problematiek tot een oplossing kunnen brengen. Ik denk daarnaast toch ook aan handreikingen die een provinciaal bestuur in dezen zou kunnen en, gezien zijn rol in het kader van de gemeentelijke herindeling, ook wel zou behoren te doen.

Hoewel al deze provinciebesturen er derhalve reeds spontaan blijk van hebben gegeven het als hun taak te zien de tijdige voorbereiding van de overgang bij gemeentelijke herindeling te bevorderen, zie ik er geen bezwaar tegen dit in beginsel met zoveel woorden in de wet vast te leggen. Ik stel dan wel voorop dat de voorbereiding van de overgang primair een gemeentelijke zorg is. Daarbij komt dat de bestaande gemeenten over de feitenkennis beschikken die onontbeerlijk is om de overgang van de oude naar de nieuwe situatie zo soepel mogelijk te kunnen doen verlopen. De rol van de provincie in dezen zie ik als een, waar nodig, initiërende, stimulerende en coördinerende. Dit sluit overigens andersoortige vormen van bijstandverlening hunnerzijds allerminst uit.”

In de memorie van antwoord (TK 1981-82, 16405, nr. 5) laat de staatssecretaris vervolgens het volgende optekenen:

“De praktijk zal m.i. moeten leren welke methode in welk geval de beste kansen biedt om op doeltreffende wijze – dat is o.a. met een goed gebruik van de voor de voorbereiding beschikbare tijd – tot met inachtneming van de belangen van alle betrokkenen verantwoorde oplossingen te komen. Aan conclusies op dit gebied ben ik thans nog niet toe.(...)”

Het zal in het licht van het voorgaande geen verwondering wekken dat ik geen behoefte heb aan een stringenter formulering van de bevorderende taak van Gedeputeerde Staten, bedoeld in het tweede lid, zoals de leden van de P.P.R.-fractie hebben gevraagd. Ik zie geen reden voor de vrees dat het overleg tussen de gemeentebesturen over de te treffen voorzieningen niet tijdig op gang zal komen; de praktijk leert anders. Maar ook al zouden de gemeentebesturen op dit punt weifelen, dan mag toch ook geen heil verwacht worden van een wettelijke mogelijkheid voor het provinciebestuur om naar verloop van een zekere termijn in te grijpen – als dat het tenminste is wat hier bedoeld wordt. Het probleem is niet dat de gemeentebesturen op dit punt niet zouden willen samenwerken, maar veeleer hoe ze de vraagstukken waarvoor zij zich gesteld zien, gezamenlijk tot een oplossing kunnen brengen. Daartoe zou een provinciebestuur in belangrijke mate kunnen en moeten bijdragen en daarin ligt dan ook de kwintessens van de in het tweede lid geformuleerde taak besloten.

Dezelfde leden hebben voorts nog gevraagd dat dit artikel – en met name de tweede volzin van het eerste lid – niet te beperkt is geformuleerd, nu hierin niet wordt gesproken over de voorzieningen die de

overgang zelf betreffen, maar uitsluitend over voorzieningen met betrekking tot de voorbereiding van die overgang. Ik geloof toch dat hier van een misverstand sprake is. De overgang (van de ambtenaren) zelf immers wordt in hoofdstuk V van de wet geregeld. In hoofdstuk VII daarentegen gaat het erom na te gaan tot welke oplossingen die regels het beste zouden kunnen leiden. De beslissingen daarover zijn intussen voorbehouden aan het bevoegd gezag van de nieuwe gemeente. Het in artikel 51 bedoelde overleg kan dan ook alleen maar de nodige adviezen en voorstellen aan dat bevoegde gezag betreffen, hetgeen wordt aangeduid met 'de voorbereiding van de overgang'."

Ter gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer zijn opnieuw vragen gesteld over deze bepalingen, waarbij tevens het begrip "tijdig" is besproken. In de memorie van antwoord (EK 1984-85, 16405, nr. 3a) beantwoorden de minister en de staatssecretaris de vragen:

"De leden van voornoemde fractie vragen voorts op welke wijze aan het begrip "tijdig" in de eerste zinsnede van het eerste lid van artikel 51 in de praktijk gestalte kan worden gegeven indien een herindelingswet pas zeer laat in een kalenderjaar in werking treedt. Zij vragen of het geen aanbeveling zou verdienen herindelingswetten nooit later dan 30 juni in werking te doen treden. Het streven dient er inderdaad op te zijn gericht herindelingswetten vóór 1 juli in werking te doen treden. Als die datum niet haalbaar blijkt zullen de voor- en nadelen van een korte overschrijding dan wel uitstel met een jaar tegen elkaar moeten worden afgewogen. De praktijk heeft uitgewezen dat er in bepaalde gevallen wel eens gekozen moet worden voor overschrijding van de datum van 1 juli omdat een jaar verlies te grote nadelen met zich mee zal brengen."

Uit de parlementaire geschiedenis is dus niet op te maken wat precies een tijdige voorbereiding is en wanneer daarmee dus gestart dient te worden. De vraag vanuit de Eerste Kamer werd niet echt beantwoord.

In dezelfde zin ook de wetsevaluatie van met Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Januari 2011 | B-6374; TK 2010-11, 28750, nr. 25), die in het hoofdstuk over *Vorbereiding organisatie van nieuwe gemeente* in de paragraaf over *Artikel 79 Wet arhi* zegt:

"Volgens de rijksambtenaren is de kern van het probleem dat de wet aangeeft dat 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 één 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 vorm van de nieuwe gemeente nog niet definitief vaststaat."

In dezelfde evaluatie geven de respondenten aan dat een zorgvuldige voorbereiding essentieel is voor de nieuwe gemeente en dat een goede voorbereiding 1 tot 1 1/2 jaar vergt.

Respondenten gaven ook aan dat het ontbreken van een heldere definitie vooral een probleem wordt in gevallen waarbij een van de te fuseren gemeenten bezwaren maakt tegen de voorgenomen fusie. Omdat het begrip tijdig niet nader is gedefinieerd wordt afdwingbaarheid van de tijdige voorbereiding – door de provincie – betwijfeld. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten gaat uit van een termijn van minimaal een jaar in een factsheet uit 2012 (VNG, *Factsheet II: Van voorstel tot herindeling*, april 2012, zie bijlage).

Bij de parlementaire behandeling van de herindelingswet waarbij de (nieuwe) gemeenten Stichtse Vecht en De Ronde Venen zijn ingesteld (Wet van 7 juli 2010, *Stb.* 2010, nr. 317) gaat de staatssecretaris in op de vraag wat er moet gebeuren op basis van artikel 79 Wet arhi, wanneer een of meerdere gemeentebesturen zich tegen de herindeling verzetten. De voormalige gemeenten Breukelen en Loenen gaven namelijk negatieve zienswijzen af. De staatssecretaris schreef in de Nota naar aanleiding van het verslag (TK 2008-09, 31 840, nr. 5):

‘De Wet arhi vordert in artikel 79 de betrokkenheid van alle betrokken gemeenten bij het treffen van voorzieningen ter voorbereiding op de samenvoeging, ook als zij zich niet in de voorgestelde samenvoeging kunnen vinden. Ik vind het daarom van belang te benadrukken, dat een gemeente die zich niet kan vinden in een voorgestelde samenvoeging, het uitdragen van haar opvattingen daarover behoort te scheiden van de bestuurlijke verantwoordelijkheid om de gemeentelijke organisatie voor te bereiden op een naderende samenvoeging.’

Geconcludeerd moet worden dat de gemeente Haren een tweesporenbeleid zou moeten bewandelen. Enerzijds kan het gemeentebestuur richting het provinciebestuur, de regering en de Tweede en Eerste Kamer gemotiveerd blijven aangeven waarom Haren niet kiest voor deze herindeling, om zo de besluitvorming van de wetgever te beïnvloeden. Anderzijds moet het gemeentebestuur accepteren dat er een reële kans op herindeling per 1 januari 2019 is, nu de regering een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer heeft ingediend. Om de eventuele herindeling, indien daartoe besloten wordt door de wetgever, mogelijk te maken moeten voorbereidende werkzaamheden worden getroffen. Uit evaluaties en het standpunt van de Vereniging van Nederlandse gemeenten is op te maken dat een minimale termijn van één jaar daarbij wel noodzakelijk is. De voorbereidingen (die nimmer onomkeerbaar kunnen zijn totdat het definitieve besluit tot herindeling is gevallen) moeten de herindeling daadwerkelijk mogelijk maken. Een parallel kan hierbij worden getrokken met de gemeenteraadsverkiezingen. Deze worden reeds uitgesteld omdat er een wetsvoorstel is ingediend, zo bepaalt de Wet arhi. De Wet arhi gaat er van uit dat een wetsvoorstel in beginsel ook wet wordt. Mocht dat toch niet gebeuren, dan vinden in november 2018 alsnog reguliere verkiezingen plaats, in plaats van herindelingsverkiezingen. Zo zal het met de voorbereidende werkzaamheden ook zijn. Deze moeten ingestoken worden als ware de herindeling al een feit, maar ze zullen voor niets zijn gepleegd als de wetgever het wetsvoorstel uiteindelijk niet aanneemt.

Een belangrijke reden om tijdig met de voorbereidingen te starten is de druk die de voorbereidingen op de organisatie legt. Nagenoeg alle medewerkers zullen intensief betrokken worden bij de voorbereiding van de fusie.

Tegelijkertijd moeten dezelfde medewerkers het lokale beleid en wettelijke taken blijven uitvoeren en de dienstverlening aan de inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de gemeente moet gewoon doorgaan. Naarmate de voorbereiding later start, zal de druk op de organisatie toenemen.

De rol van de provincie

De rol van de provincie is in lid 2 van art.79 van de Wet arhi omschreven: art. 79, lid 2 schrijft voor dat gedeputeerde staten dat het in lid 1 bedoelde “onderling overleg” wordt opgestart. Daarvoor wordt in de regel het zgn. “bestuurlijk overleg “in het leven geroepen. De Wet arhi kent aan gedeputeerde staten geen bevoegdheid toe het “onderling overleg” af te dwingen of het achterwege blijven van “onderling overleg” te sanctioneren.

Tot zover de strict juridische duiding van het artikel. Zoals verderop zal blijken is het begrip “tijdig” ook niet eenduidig te definiëren, maar zal dat per onderdeel en per fase van het fusiespoor verschillen. Niettemin zullen de betrokken gemeentebesturen elke keer dat zij zich tijdens het fusieproces de vraag stellen wat tijdig is, die vraag moeten relateren aan de vraag of het niet of nog niet starten van de noodzakelijke activiteiten de wettelijke taken en de dienstverlening voor haar inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven na 1 januari 2019 in gevaar brengt.

Het fusiespoor

Aan de hand van de fasering in een fusietraject (ook wel fusiespoor of integratiespoor) zullen hierna de te treffen voorzieningen concreet worden benoemd. Daarbij zal ook worden aangegeven welke voorbereidende werkzaamheden daartoe moeten worden gestart om de wettelijke taken en de dienstverlening aan inwoners adequaat te kunnen voortzetten. Het overzicht is niet uitputtend - daarvoor is juist overleg met de andere fusiepartners nodig - maar voldoende om een goed beeld van de voorbereiding te kunnen geven.

Sommige voorzieningen of maatregelen moeten als wettelijk of noodzakelijk worden beschouwd (omdat ze nodig zijn voor de fusiedatum van 1 januari 2019), anderen als optioneel of wenselijk (omdat ze niet cruciaal zijn voor de fusiedatum van 1 januari 2019).

De voorbereiding van de beoogde gemeente kan grofweg in de volgende stappen worden onderverdeeld, die deels volgordelijk, deels parallel zullen moeten plaatsvinden.

Fase 1: visie en ambitie

Het herindelingsadvies en de bestuursovereenkomst Groningen, Haren, Te Boer geven op meerdere onderdelen al een duidelijke richting mee voor de nieuwe gemeente. Op een aantal onderdelen biedt de bestuursovereenkomst nog ruimte voor visie en ambitie. Deze visie en ambitie is op aan aantal onderdelen wenselijk omdat zij richting geeft voor de volgende stap(pen).

Voor de volgende thema's moet daarom binnen het kader van de bestuursovereenkomst door de drie besturen een bestuurlijke visie en ambitie worden geformuleerd:

- Het (digitale) dienstverleningsconcept

Het gaat hierbij om de vraag welke gemeentelijke diensten per dorpskern worden aangeboden en op welke wijze die worden aangeboden en – daarmee samenhangend – de ambities m.b.t. de digitale dienstverlening aan inwoners en ondernemers: op welke wijze wordt de afstand tussen inwoners en ondernemers die ontstaat in Haren en Ten Boer gefaciliteerd. De ambitie is mede bepalend voor de vraag of en welke digitale voorzieningen op de locaties Ten Boer en Haren in stand moeten worden gehouden. Deze visie en de ambities hebben eveneens betekenis voor het antwoord op de vraag naar de toekomstige functie van het huidige gemeentehuis in Haren. Inwoners en gemeentelijke organisatie zullen betrokken moeten worden bij de ontwikkeling van het dienstverleningsconcept.

- Nabijheid van bestuur en politiek

Hierbij gaat het om de vraag hoe wordt vormgegeven aan de betrokkenheid van inwoners in stad en dorpen bij democratische besluitvormingsprocessen en versterking van vormen van burgerparticipatie. Tijdige afronding van dit onderdeel is wenselijk maar niet noodzakelijk, niet tijdig afronden van dit onderdeel heeft geen invloed op de fusiedatum van 1 januari 2019, maar kan onder de nieuwe gemeente vorm en inhoud worden gegeven.

- Transitie van Haren en Ten Boer naar de nieuwe gemeente

De bestuursovereenkomst laat zich niet uit over de vraag hoe de feitelijke overgang van de ambtelijke organisatie van Haren en Ten Boer naar de nieuwe gemeente plaats vindt. Daarvoor is een aantal opties denkbaar: verhuizing van de gehele ambtelijke organisatie per 01 01 2019, een gefaseerde verhuizing of behoud van vestigingen in Haren en Ten Boer. De uiteindelijke keuze bepaalt de toekomst van het gemeentelijk vastgoed in Haren en Ten Boer en de voorzieningen die daarvoor nodig zijn.

De formulering van visie en ambitie dient integraal op bestuurlijk niveau plaats te vinden. Het is aan bestuurders te besluiten of en in hoeverre zij daarbij inwoners willen betrekken. Groningen en Ten Boer willen hun inwoners daar uitdrukkelijk wel bij betrekken.

Fase 2: organisatorisch voorbereiding van de fusie (ontwerpfase)

De voorbereiding van de fusie met als uitgangspunt het wetsontwerp, het herindelingsadvies, de bestuursovereenkomst, het personeelsconvenant en de in fase 1 geformuleerde visie en ambities wordt in de regel door de betrokken gemeenten in een projectstructuur vormgegeven die werkt op basis van een plan van aanpak die tijdige realisatie van de noodzakelijke voorzieningen garandeert.

De voorbereiding van de te treffen voorzieningen wordt in de regel opgeknipt in een aantal onderdelen, bouwstenen of deelprojecten. Elk deelproject heeft een eigen planning en deadline, maar er is een sterke onderlinge afhankelijkheid.

Om te kunnen vaststellen op welk moment de diverse sub-onderdelen moeten starten zal per sub-onderdeel een zgn. kritisch pad moeten worden geformuleerd. Het kritisch pad geeft aan wat de uiterste startdatum moet zijn om op 1 januari 2019 klaar te zijn. Het kritisch pad geeft daarmee dus concrete betekenis aan de term “tijdig” in art.79 wet arhi. Voor sommige onderdelen is al een concreet pad te benoemen, voor sommige onderdelen zal nader onderzoek in overleg met de beide andere gemeenten nodig zijn. Daarbij zal uiteraard rekening worden gehouden met de overgangstermijnen, die in een aantal artikelen in de Wet arhi worden benoemd. Voor de belangrijkste onderdelen worden achtereenvolgens het doel, de te treffen voorzieningen, de activiteiten en – voor zover die al bekend zijn - het kritische pad aangegeven.

Dienstverlening

Doel: De nieuwe gemeente moet in staat zijn om ook na 1 januari 2019 al haar wettelijke taken uit te voeren en dienstverlening voor alle inwoners te borgen.

Voorzieningen: de drie gemeenten dienen tijdig te starten met de noodzakelijke voorbereidingen zodat vanaf 1 januari 2019 de nieuwe gemeente alle wettelijke taken kan uitvoeren voor de bewoners van de drie gemeenten. Loketfuncties moeten ingericht zijn, paspoorten en rijbewijzen uitgegeven, vergunningen verleend, bijstand kunnen worden uitgekeerd.

Voorbereidende activiteiten: BRP, BAG en WOZ zijn kritische systemen voor de uitvoering van wettelijke taken en de dienstverlening. Deze systemen *moeten* voor de fusiedatum zijn samengevoegd en uitvoerig getest met het oog op een goede werking vanaf 2019 (zie art. 71a wet arhi).

Kritisch pad: de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) heeft een stappenplan opgesteld voor de conversieslag die uitgaat van 7 maanden netto voorbereidingstijd. Maar de voorbereiding kan pas starten nadat er een visie is op de digitale dienstverlening en zicht is op het gewenste ICT-landschap in de nieuwe organisatie. De RvIG adviseert daarom uiterlijk 1 jaar voor de herindelingsdatum een goed beeld te hebben van het nieuwe ICT-landschap

Personeel en organisatie

Doel: alle medewerkers van de drie gemeenten hebben op 1 januari 2019 duidelijkheid over hun rechtspositie en hun plaats in de nieuwe organisatie.

Voorzieningen: uiterlijk voor 1 januari 2019 zal er een sociaal statuut moeten zijn, een functieboek en een individuele aanstelling op basis van een nog vast te stellen plaatsingsprocedure.

Voorbereidende activiteiten: de voorbereiding heeft betrekking op de opstelling van het functie- en formatieplan, een overzicht van de drie rechtspositieregelingen, analyse van de overeenkomsten en verschillen tussen de huidige arbeidsvoorwaarden, sociaal overleg en individuele gesprekken met medewerkers.

Kritisch pad: Ervaringen van andere gemeenten leren dat het sociaal overleg in sterke mate het tempo van de voorbereidingen van het P & O-spoor bepaalt. Hieronder is - teruggerekend vanaf 1 januari 2019 - een realistisch tijdspad tot de fusiedatum opgenomen. Het tijdspad kan alleen gehaald worden als er ambtelijk en bestuurlijk de nodige voorbereidingen gedaan kunnen worden. De planning gaat uit van een optimale plaatsing. De ervaring leert dat plaatsing vaak niet in één keer zal gaan lukken. Bij de gemeente Haren werken veel generalisten en bij de gemeente Groningen werken veel specialisten.

September/oktober 2017	vaststellen plan van aanpak inventarisatie P&O
Oktober 2017	inventariseren/vergelijken arbeidsvoorwaarden, formatie
November 2017	Instellen BOR en BGO
November/december 2017	opstellen Sociaal Statuut (o.a. plaatsingsprocedure, ontslag en aanstelling, rechtspositionele bepalingen, flankerend beleid)
December 2017	vaststellen Sociaal Statuut
Januari 2018	inwerkingtreding Sociaal Statuut
Januari/maart 2018	ontwerp functieboek/hoofdstructuur/fijnstructuur/formatieplan
Maart 2018	Adviesaanvraag OR
April 2018	Besluitvorming en medezeggenschap functieboek/hoofdstructuur/fijnstructuur
Mei 2018	Belangstellingsregistratie medewerkers
Juni/september 2018	Selectie- en plaatsingsgesprekken
Oktober/november 2018	Voorgenomen besluit, zienswijze, definitieve plaatsing medewerkers

Harmonisatie van beleid en regelgeving

Doel: De artikelen 28 tot en met 32 van de Wet arhi bevatten de bepalingen omtrent harmonisatie van voorschriften. Doel van die bepalingen in de Wet arhi is om voor beleid en regelgeving – gemeentelijke voorschriften – de overgang naar de nieuwe gemeente zo soepel mogelijk te laten verlopen en om de inwoners zoveel mogelijk rechtszekerheid te bieden.

Onder “voorschriften” vallen algemeen verbindende voorschriften, verordeningen, beleidsregels, plannen etc. vastgesteld door een gemeentelijk bestuursorgaan (gemeenteraad, college of burgemeester).

Voorzieningen: De hoofdregel is dat lokaal beleid en regelgeving nog twee jaar van kracht blijft. De nieuwe gemeente moet binnen twee jaar nieuw beleid en regelgeving vaststellen. Op deze hoofdregel bestaan een aantal uitzonderingen:

Om te voorkomen dat inwoners van de drie gemeenten gedurende het eerste jaar van de herindeling verschillende belastingtarieven in rekening worden gebracht, is het hoogst wenselijk op 1 januari 2019 een nieuwe belastingverordening vast te stellen en de drie lokale verordeningen te laten vervallen. De voorbereiding van het raadsvoorstel zal door de drie colleges en raden van de huidige gemeenten moeten gebeuren. De voorbereidingstijd die de drie gemeenten nodig hebben zal mede afhankelijk zijn van de verschillen tussen de drie belastingverordeningen.

Om de verschillen en overeenkomsten in beeld te brengen zal vroegtijdig met een inventarisatie en een vergelijkende analyse moeten worden gestart.

De lokale OZB en baatbelasting vervallen met de fusiedatum voor de drie gemeenten (art 32 Wet arhi). De nieuwe gemeenteraad kan binnen drie maanden met terugwerkende kracht een nieuwe verordening vaststellen.

Ruimtelijke plannen (structuur- en omgevingsvisies, bestemmingsplannen, beheersverordeningen etc.) van de drie gemeenten worden gehandhaafd zolang de gemeenteraad van de nieuwe gemeente anders bepaalt, bijvoorbeeld door de plannen zelf opnieuw vast te stellen of deze door nieuwe plannen te vervangen. (art. 34 arhi).

Vorbereidende activiteiten: de drie gemeenteraden zullen in het jaar voorafgaand aan de herindeling moeten besluiten of zij de door hen vastgestelde voorschriften vooralsnog willen handhaven dan wel deze voor de herindeling te harmoniseren. Zoals hiervoor aangegeven hebben zij die keuzevrijheid niet waar het OZB en baatbelasting betreft.

Regelgeving is evenwel “slechts” de weerslag van beleid; harmonisatie van regelgeving betekent derhalve ook veelal eerst harmonisatie van beleid.

Kritisch pad: het kritisch pad is deels afhankelijk van de verschillen in voorschriften en beleid tussen Haren, Groningen en Ten Boer. Op dit moment heeft de gemeente daar geen inzicht in, behalve dat de drie gemeenten gebruik maken van de verordeningen van de VNG. Het kritisch pad wordt gevormd door drie fasen:

- Inventarisatie en analyse van bestaand beleid en regelgeving van de drie gemeenten;
- Ontwerp van nieuwe voorschriften;
- Politieke voorbereiding (op lokaal niveau) en vaststelling van de nieuwe voorschriften door de nieuwe raad op 2 januari 2019.

Een termijn van drie maanden per fase is een realistische planning als de gemeenten er voor kiezen alle voorschriften voor de fusie te harmoniseren. Start van de voorbereidende activiteiten zou dan uiterlijk 1 april moeten starten. Als de gemeenten (of een gemeente) ervoor kiest af te zien van voortijdige harmonisatie is een latere start van de voorbereiding mogelijk.

Financiën

Doel: harmonisatie van belastingen en tarieven met het oog op gelijke lastendruk voor alle inwoners van de drie voormalige gemeenten en de realisatie van een eerste, sluitende begroting voor de nieuwe gemeenten.

Voorzieningen: vaststelling van nieuwe gemeentelijke tarieven en belastingen, een eerste begroting en de opstelling van de jaarrekening van de drie voormalige gemeenten.

Activiteiten: de belastingen en tarieven van de voormalige gemeenten zullen integraal moeten worden vergeleken en er zullen voorstellen moeten worden ontwikkeld voor een nieuwe set verordeningen met de nieuwe tarieven voor inwoners, organisaties en ondernemingen.

Harmonisatie van belastingen en tarieven is een intensief en politiek-bestuurlijk, gevoelig proces. De raden van de voormalige gemeenten kunnen voorafgaand aan de herindeling de meeste harmonisatievoorstellen vaststellen. De tarieven zijn dan in alle gemeenten hetzelfde zodat er na de herindelingsdatum feitelijk niets meer geharmoniseerd hoeft te worden. De nieuwe raad kan de nieuwe tarieven van toepassing verklaren voor de nieuwe gemeente.

De nieuwe gemeenteraad is pas vanaf de herindelingsdatum bevoegd last, baten en investeringen te autoriseren. Vaststelling van een nieuwe begroting is daarom pas mogelijk na de herindelingsdatum; de nieuwe gemeente kan niet aan de wettelijke eis uit de Gemeentewet voldoen om de vastgestelde begroting 2019 voor 15 november 2018 naar de provincie te zenden. Zolang de nieuwe begroting niet naar de provincie is gezonden blijft de nieuwe gemeente wegens “termijnoverschrijding” onder financieel toezicht staan. Om die termijn zo kort mogelijk te houden zal de nieuwe gemeenteraad zo snel mogelijk een nieuwe begroting willen vaststellen. Dat kan alleen maar als de drie gemeenten in 2018 tijdig starten met de voorbereiding.

Het opstellen van een nieuwe begroting is complex: de programma-indeling van de drie begroting kunnen verschillen, relevante begrotings- en rekeningcijfers zijn wellicht moeilijk te vergelijken. Bovendien zullen de drie gemeenten gelijktijdig hun jaar-rekening moeten voorbereiden.

Kortom: de harmonisatie van belastingen en tarieven en de voorbereiding van een nieuwe begroting is politiek-bestuurlijk gevoelig en bovendien zeer complex en daarmee tijdrovend. Een voorbereidingstijd van een jaar is gebruikelijk bij reguliere herindelingen.

Informatie en automatisering

Doel: tijdige transitie en integratie van ICT systemen van Haren, Groningen en Ten Boer zodat de continue dienstverlening aan inwoners van de nieuwe gemeenten vanaf 1 januari 2019 is gewaarborgd.

Voorzieningen: de wet arhi verplicht her in te delen gemeenten voor de datum van de herindeling de bevolkingsregisters te integreren. Van het tijdelijk parallel in de lucht houden van drie systemen kan dus geen sprake zijn. Cruciale systemen die moeten worden samengevoegd zijn: BRP, BAG en WOZ. Daarnaast dienen applicaties en softwaresystemen te worden vergeleken, geanalyseerd en zo nodig vervangen of beëindigd.

Activiteiten:

Om gemeenten bij deze wijzigingen te helpen heeft de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) een stappenplan van 7 maanden opgesteld en beschikbaar gesteld voor gemeenten. In elke stap wordt aangegeven wat er gedaan moet worden om cruciale systemen tijdig te integreren en de datatransitie succesvol te realiseren.

Tijdens het proces spelen drie partijen een grote rol. De gemeente, RvIG en de softwareleverancier. Ieder heeft met een planning te maken, dus een goede en tijdige afstemming is essentieel om de aanpassingen tot een goed einde te brengen.

Kritisch pad: Pink Roccade heeft laten weten dat voor een transitie van de omvang Groningen-Haren- Ten Boer tenminste 10 maanden nodig is. Daaraan vooraf gaat een periode van inventariseren van systemen, software, applicaties en de ontwikkeling van een visie op digitale dienstverlening. Minimale periode voor het gehele traject is 12 maanden.

Stap 3: implementatie

In fase 2 zijn op alle terreinen visies ontwikkeld, hebben inventarisaties tussen de drie gemeenten plaatsgevonden en zijn voorstellen ontwikkeld voor de nieuwe gemeente. Deze zullen in fase 3 worden geïmplementeerd. Voor een deel voor 1 januari 2019, deels in de periode direct daarna.

Conclusie

Visievorming (dienstverleningsconcept en ICT-ambities) is kader stellend voor de verdere trajecten. De meest kritische paden zijn vervolgens Informatie en Automatisering en Personeel & Organisatie, de minimale voorbereidingstijd bedraagt 12 maanden voor de datum van herindeling, 1 januari 2019. De gemeente Haren zal uiterlijk 1 januari 2018 moeten starten met de operationele voorbereiding van de beoogde herindeling. Daaraan vooraf gaat een fase van visievorming en ambitieformulering.

Het college heeft een en ander laten uitzoeken conform uw motie van 30 oktober 2017. Wij willen graag met u in gesprek over hoe verder te handelen gezien het hierboven geschetste.