

Raadsvoorstel



Onderwerp **Toepassen lichte samenvoeging bij herindeling Ten Boer-Groningen**

Registratienr. 5542936 Steller/telnr. Klaas.Hoek/ 78 76 Bijlagen 2

Classificatie

Vertrouwelijk

Portefeuillehouder

Den Oudsten

Raadscommissie

Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit, onder de voorwaarde dat de raad van Ten Boer daartoe eveneens besluit:

- I. kennis te nemen van het Plan van Aanpak Herindeling Ten Boer-Groningen;
- II. als uitgangspunt voor het herindelingsontwerp Groningen-Ten Boer te kiezen voor gemeentelijke herindeling via een lichte samenvoeging.

Samenvatting

Dit raadsvoorstel bevat het voorstel tot hanteren van de lichte samenvoegings-variant bij het opstellen van het concept herindelingsontwerp Groningen-Ten Boer.

Vervolg voorgesteld raadsbesluit

Aanleiding en doel

In uw vergadering van 16 december 2015, heeft u besloten ons de opdracht te geven om in overleg met de gemeente Ten Boer te komen tot een concept herindelingsontwerp. De lichte samenvoeging als uitgangspunt is daarbij als mogelijkheid genoemd.

Naar deze mogelijkheid van het hanteren van de lichte variant is in gezamenlijkheid onderzoek gedaan door Ten Boer en Groningen.

Aan de hand van het *Concept- Plan van Aanpak Herindeling Ten Boer - Groningen* (zie bijlage) is hierover tussen beide Colleges overleg gevoerd. Dit vond plaats in de vorm van een bijeenkomst van de Stuurgroep Herindeling Ten Boer-Groningen (i.o.).

Op basis daarvan zijn we (samen met het College van Ten Boer van mening dat het voornemen om de lichte samenvoeging te hanteren, niet een mogelijkheid, maar het uitgangspunt voor het herindelingstraject is.

Kader

Het voornemen om bij de herindeling Groningen-Ten Boer uit te gaan van de lichte variant is gebaseerd op de nieuwe mogelijkheid die de minister op 30 juni 2015 via een kamerbrief (zie bijlage) heeft geboden om gebruik te maken van een 'lichte samenvoeging'.

Volgens de kamerbrief is een lichte samenvoeging een bijzondere wijze van herindelen. "Waar bij een 'reguliere' samenvoeging de betrokken gemeenten worden opgeheven en een nieuwe wordt ingesteld, wordt bij een lichte samenvoeging ten minste één gemeente niet opgeheven. Daardoor blijven de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor (ten minste) één van de betrokken gemeenten achterwege. Met name op het terrein van administratieve lasten levert dit voordelen op. Ook staat de niet op te heffen gemeente niet onder preventief financieel toezicht op grond van artikel 21 Wet algemene regels herindeling en blijven de burgemeester en het ambtelijk apparaat van deze gemeente in functie. Herindelingsverkiezingen, en daarmee nieuwe collegeonderhandelingen, zijn wel nodig. De gemeenteraad van de niet op te heffen gemeente vertegenwoordigt immers niet de inwoners van de gemeente die wordt opgeheven."

Voor een lichte samenvoeging worden vanuit de Rijksoverheid twee criteria gesteld:

1. "Er is overeenstemming tussen de gemeente over de verschillende rechtsgevolgen voor en na de herindeling.
2. Er zijn afspraken over de rechtspositie van het personeel."

Argumenten en afwegingen

Zowel Ten Boer als Groningen zijn zich bewust van, en hebben overeenstemming over het verschil in rechtsgevolgen voor en na de herindeling voortkomend uit de lichte samenvoeging:

Bij de voorgenomen lichte samenvoeging zal de gemeente Groningen niet, en de gemeente Ten Boer wel worden opgeheven. De naam van de nieuwe gemeente wordt Groningen.

De voorgenomen lichte samenvoeging betekent ook dat gedurende de looptijd van het herindelingstraject alleen de gemeente Ten Boer onder preventief financieel toezicht komt, en de gemeente Groningen niet.

Ook over de rechtspositie van het personeel is aan de hand van het Plan van Aanpak van gedachten gewisseld. De lichte samenvoeging leidt ertoe dat alleen de medewerkers van de gemeente Ten Boer onder het regime van de Wet arhi vallen. Dit betekent tijdelijke aanstelling en binnen zes maanden na de herindeling een besluit over definitieve plaatsing. Voor de griffier en de secretaris van Ten Boer geldt dat zij met ingang van de datum van herindeling eervol uit hun ambt worden ontslagen. De medewerkers van de gemeente Groningen behouden hun aanstelling.

De personele gevolgen van de herindeling zijn daardoor beperkt. Het betreft 10 medewerkers. Het sociaal plan hoeft daarmee alleen de plaatsing van, en regelingen voor het Ten Boerster personeel te omvatten, inclusief de bij wet op te heffen functies van Griffier en Secretaris aldaar.

BZK zal nu moeten instemmen met ons gezamenlijke voornemen. De verwachting is dat op basis van bovenstaande de uitkomst van dit besluit positief zal zijn.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

In de aangekondigde (in-)formele inspraakronde zullen wij het hanteren van de lichte samenvoeging meenemen.

Over het sociaal plan zal worden overlegd met de OR. De gemeente Ten Boer kent geen OR wegens het geringe aantal medewerkers maar een Unitoverleg. Daarom zal aan de ondernemingsraad van Groningen en het Unitoverleg van Ten Boer gevraagd worden om in traject in gezamenlijkheid op treden (via de vorming van een Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) en een Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO)).

Financiële consequenties

De financiële consequenties voortkomend uit de lichte samenvoeging van de personele inpassing van de medewerkers van Ten Boer zal onderdeel uitmaken van de financiële scan in het op te stellen concept herindelingsontwerp.

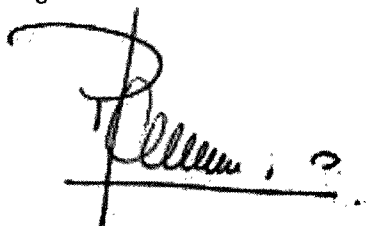
Overige consequenties

Het voornemen van het hanteren van de lichte samenvoegingsvariant zal, opgenomen in het (concept-) herindelingsontwerp, ter goedkeuring worden voorgelegd aan de minister van BZK.

Vervolg

Het concept-herindelingsontwerp zal medio 2016 opgesteld zijn.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,



de burgemeester,
Peter den Oudsten



de secretaris,
Peter Teesink

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Bestuur en
Koninkrijksrelaties**
Bestuur, Democratie en
Financiën

Turfmarkt 147
Den Haag
postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Datum 30 juni 2015
Betreft Aanvulling op Beleidskader gemeentelijke herindeling

Kenmerk
2015-0000305558
Uw kenmerk

Hierbij doe ik u een aanvulling op het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53) toekomen. De aanvulling betreft de toepassingscriteria voor een 'lichte' samenvoeging, ook bekend als gemeentelijke toevoeging.

Een lichte samenvoeging is een bijzondere wijze van herindelen, die in de afgelopen jaren driemaal is toegepast.¹ Waar bij een 'reguliere' samenvoeging de betrokken gemeenten worden opgeheven en een nieuwe wordt ingesteld, wordt bij een lichte samenvoeging ten minste één gemeente niet opgeheven. Daardoor blijven de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor (ten minste) één van de betrokken gemeenten achterwege. Met name op het terrein van administratieve lasten levert dit voordelen op. Ook staat de niet op te heffen gemeente niet onder preventief financieel toezicht op grond van artikel 21 Wet algemene regels herindeling en blijven de burgemeester en het ambtelijk apparaat van deze gemeente in functie. Herindelingsverkiezingen, en daarmee nieuwe collegeonderhandelingen, zijn wel nodig. De gemeenteraad van de niet op te heffen gemeente vertegenwoordigt immers niet de inwoners van de gemeente die wordt opgeheven.

Het afgelopen jaar is onderzocht of het wenselijk is om voor deze herindelingsvariant een (specifieke) regeling in de Wet arhi te treffen. Uit deze verkenning is gebleken dat een wettelijke regeling niet nodig is. De Wet arhi regelt reeds de rechtsgevolgen van opheffing van gemeenten en verankering van deze herindelingsvariant past niet goed binnen het systeem van de wet. Wel bestaat behoefte aan duidelijkheid over de criteria waaraan verzoeken tot een lichte samenvoeging worden getoetst, maar daarvoor is geen wetswijziging nodig.

De afgelopen jaren werd als criterium voor de toepassing van deze herindelingsvariant een strikte grens gehanteerd: het inwonertal van de niet op te heffen gemeente zou met ten hoogste 10% toe mogen nemen. Een dergelijke harde norm acht ik niet (langer) wenselijk omdat deze mogelijk geen recht doet aan de specifieke omstandigheden van het geval.

¹ Bij de samenvoeging van een deel van Meerlo-Wanssum met Venray (2010), Rozenburg met Rotterdam (2010) en delen van Maasdonk met Den Bosch en Oss (2015).

Verzoeken tot gemeentelijke herindeling via een lichte samenvoeging worden beoordeeld aan de hand van de volgende twee criteria:

1. *Er is overeenstemming tussen de gemeenten.* De rechtsgevolgen voor en na de herindeling zijn voor de betrokken gemeenten verschillend. Het is van belang dat de gemeenten zich hiervan bewust zijn en alle achter de keus voor deze herindelingsvariant staan.
2. *Er zijn afspraken over de rechtspositie van het personeel.* De medewerkers van de bij een lichte samenvoeging betrokken gemeenten hebben niet dezelfde positie. De medewerkers van de op te heffen gemeente(n) vallen onder het regime van de Wet arhi (tijdelijke aanstelling en binnen zes maanden na de herindeling een besluit over definitieve plaatsing), terwijl de medewerkers van de niet op te heffen gemeente hun aanstelling behouden. Het verleden leert dat dit verschil geen problemen oplevert als de gemeenten onderling voor de herindeling goede afspraken maken over de plaatsing van medewerkers.

Datum

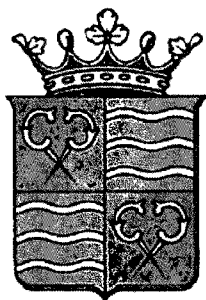
30 juni 2015

Kenmerk

2015-0000305558

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk



Plan van Aanpak herindeling Ten Boer - Groningen

24 februari 2016

Plan van Aanpak herindeling Ten Boer - Groningen

1. Achtergrond: herindeling van onderop

Het proces van herindeling vindt zijn oorsprong in 2013 met het advies van de commissie Jansen ("Grenzenloos Gunnen"). In het verlengde daarvan hebben meerdere gemeenten in de provincie Groningen aangegeven te willen fuseren. Op 1 september 2015 heeft GS Groningen per brief aan de raden en colleges van de provincie Groningen gevraagd of ze zo spoedig mogelijk kleur willen bekennen door aan te geven met welke gemeente al dan niet wordt heringedeeld. Daar heeft Ten Boer gevolg aan gegeven.

Op woensdag 28 oktober 2015 heeft de gemeenteraad van Ten Boer bij meerderheid besloten om te kiezen voor een herindeling met Groningen. Vervolgens heeft de gemeenteraad van Groningen op 16 december 2015 het College van B&W de opdracht gegeven om in overleg met de gemeente Ten Boer te komen tot een concept herindelingsontwerp Groningen- Ten Boer. Dit Plan van Aanpak geeft daaraan invulling.

Beide gemeenteraden hebben daarmee in een gelijkkluidend besluit de intentie uitgesproken tot het voornemen van een herindeling per 1 januari 2019. Het proces dat tot besluitvorming in beide gemeenten heeft geleid laat zich kenschetsen als een 'vrijwillige herindeling' of 'herindeling van onderop'. Mede omdat de onderlinge samenwerking al vanaf 2007 een feit is in het zogenaamde Model Ten Boer.

De aan deze ontwikkeling ten grondslag liggende overwegingen worden nader onderbouwd in de Strategische visie, als onderdeel van (de besluitvorming over) het concept-herindelingsontwerp.

2. Inleiding

De voorgenomen herindeling van de gemeente Ten Boer en de gemeente Groningen is een gebeurtenis waarover niet licht gedacht moet worden. Immers de gemeente Ten Boer bestaat sinds 1798 en omvat naast Ten Boer de plaatsen Achter-Thesinge, Garmerwolde, Kröddeburen, Lellens, Sint-Annen, Ten Post, Thesinge, Winneweer, Wittewierum en Woltersum.

Deze geschiedenis krijgt een vervolg in de voorgenomen samenvoeging met de Gemeente Groningen. Ook het verschil in omvang en karakter van beide gemeenten maakt de voorgenomen herindeling bijzonder. Ten Boer met het vooral landelijk karakter op een oppervlakte van ca. 45 km². Groningen met een grote stedelijke kern en buitenwijken overgaand in landelijk gebied op een grondgebied van ca. 83 km². Bevolkingsomvang en -opbouw (respectievelijk ca. 7.500 en 200.000) van beide gemeenten dragen ook bij aan de bijzondere eisen die gesteld moeten worden aan het proces van herindeling.

Door de samenwerking in het model Ten Boer, hebben beide gemeenten ervaren hoe belangrijk het is om vanuit gelijkwaardigheid oog te hebben voor elkaars specifieke situatie. Deze bijzondere aanpak van intergemeentelijke samenwerking heeft de gemeente Ten Boer in de afgelopen periode in staat gesteld tot behoud van de eigen autonomie. Bij de herindeling verandert dat. In die zin is herindeling anders dan samenwerking. Desondanks biedt de samenwerking een goed uitgangspunt voor de werkzaamheden in de komende periode gericht op de samenvoeging van beide gemeenten.

De samenwerking tussen beide gemeenten krijgt door de voorgenomen herindeling een extra dimensie. De dienstverlening aan de inwoners van Ten Boer door medewerkers van de gemeente Groningen, houdt al rekening met de cultuur en eisen en wensen van de Ten Boersters. In het proces op weg naar samensmelting van beide gemeenten moet het ontstane begrip en vertrouwen dat daardoor is ontstaan verder worden uitgebouwd. Mede daarom wordt een gezamenlijk overdrachtsdocument opgesteld ter borging van zaken die daarvoor van belang zijn. Op een dusdanige wijze dat inwoners van beide gemeenten het voordeel onderkennen dat samensmelting van beide, naar aard en omvang verschillende, gemeenten hen kan bieden.

Het is duidelijk dat de aard van een dergelijke gemeente een andere zal worden dan de gemeente Groningen nu is. De gemeente Groningen is nu behoorlijk compact/centrum stedelijk. In de nieuwe gemeente is er aanzienlijk meer landelijk gebied en plattelandskernen. Dit vraagt aanpassing van beleid waarmee binnen de nieuwe gemeentegrenzen zowel stedelijke als landelijke aspecten op elkaar moeten worden aangepast zodat beide sferen elkaar versterken.

In tegenstelling tot de huidige samenwerking, gebeurt herindeling op basis van een eigen wet met procedurele voorschriften. Dit vereist voor beide partners nog meer inleven in elkaanders behoeften, evenals de wensen en noden die spelen bij alle inwoners afkomstig zowel uit een stedelijke omgeving als het buitengebied. Dat is de basis voor de veelomvattende operatie waarin in gelijkwaardigheid toegewerkt gaat worden naar verdere eenheid.

De Grondwet bepaalt dat het opheffen en opnieuw instellen van gemeenten bij wet plaatsvindt. Dit betekent dat elke gemeentelijke herindeling in een wet (herindelingswet) moet worden vastgesteld door het parlement (de Tweede en de Eerste Kamer). Daarbij hebben provincie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een belangrijke rol en vindt de uiteindelijke besluitvorming dus plaats in de Tweede en in de Eerste Kamer.

Wederzijdse inwoners, besturen, gemeentelijke organisaties en hun medewerkers zullen in die zin met elkaar en met de nieuwe situatie vertrouwd gemaakt moeten worden. Daarbij is het van groot belang dat het nieuwe draagvlak krijgt, mede omdat het bekende vertrouwd en herkenbaar blijft. Inbreng van, en participatie door inwoners en andere belanghebbenden vanuit beide gemeenten is daarom onontbeerlijk.

Dat zijn de algemene vertrekpunten die ten grondslag leggen aan de voorgenomen herindeling en dit Plan van Aanpak om per 1 januari 2019 een gedragen en succesvol begin van de nieuwe gemeente in te luiden.

3. Uitgangspunt herindeling

3.1. Voornemen tot lichte herindelingsvariant

Uitgangspunt voor het herindelingsproces, en daarmee voor dit Plan van Aanpak, is de toepassing van mogelijkheid die de wet Arhi biedt tot een lichte variant van gemeentelijke herindeling. Dit is een bijzondere wijze van herindelen. In tegenstelling tot de "reguliere" samenvoeging waar alle de betrokken gemeenten worden opgeheven en één nieuwe gemeente wordt ingesteld, wordt bij een lichte samenvoeging ten minste één gemeente niet opgeheven.

Daardoor blijven de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor (ten minste) één van de betrokken gemeenten achterwege. Ook staat alleen de op te heffen gemeente onder preventief financieel toezicht op grond van artikel 21 Wet algemene regels herindeling. Dit houdt in dat bepaalde aan te wijzen besluiten van die gemeente "goedkeuring behoeven" van gedeputeerde staten (Wet arhi, art. 21, lid 1). Welke besluiten het precies betreft, is gewoonlijk uitkomst van overleg tussen provincie en gemeenten en wordt definitief kenbaar gemaakt in een brief van de provincie aan de gemeenten.

Tevens blijven bij de lichte herindelingsvariant de burgemeester en het ambtelijk apparaat van de niet op te heffen gemeente in functie.

De naam van de nieuwe gemeente is de naam van de gemeente die bij lichte herindeling niet wordt opgeheven: Groningen.

Overeenkomstig de 'reguliere' gemeentelijke herindeling voorziet de lichte herindelingsvariant in herindelingsverkiezingen, en daarmee nieuwe collegeonderhandelingen. De huidige gemeenteraad van de niet op te heffen gemeente vertegenwoordigt immers niet de inwoners van de andere herindelingsgemeente.

3.1.1. BZK beoordeelt voornemen lichte herindelingsvariant

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beoordeelt het verzoeken tot gemeentelijke herindeling via een lichte samenvoeging aan de hand van twee criteria.

Ten eerste moet er overeenstemming bestaan tussen beide gemeenten over de voor elk van de gemeenten verschillende rechtsgevolgen vanwege de lichte variant, zoals beschreven in 3.1.

Het is van belang dat beide gemeenten zich hiervan bewust zijn en zij beide instemmen met het hanteren van de lichte herindelingsvariant.

Ten tweede dient er overeenstemming te zijn over de afspraken aangaande de rechtspositie van de medewerkers. De medewerkers van de bij een lichte samenvoeging betrokken gemeente hebben niet dezelfde positie. De medewerkers van de op te heffen gemeente vallen onder het regime van de Wet arhi (tijdelijke aanstelling en binnen zes maanden na de herindeling een besluit over definitieve plaatsing), terwijl de medewerkers van de niet op te heffen gemeente hun aanstelling behouden. Het verleden leert dat dit verschil geen problemen oplevert als de gemeenten onderling voor de herindeling goede afspraken maken over de plaatsing van medewerkers.

3.1.2. Argumenten voor de lichte samenvoeging

Er is een groot getalsmatig verschil tussen het ambtelijk apparaat van de gemeente Ten Boer en dat van de gemeente Groningen. Daarom is het voor de hand liggend om de lichte herindelingsvariant te prefereren boven een reguliere herindeling, waarbij de medewerkers van beide gemeenten moeten worden herplaatst.

Het ambtelijk apparaat van de gemeente Ten Boer bestaat uit 11,5 fte's / 15 medewerkers (formatie begroting 2016). Dit klein ambtelijk apparaat is het resultaat van het samenwerkingsmodel met de gemeente Groningen. Van deze 15 medewerkers hebben 12 medewerkers een vaste aanstelling bij de gemeente Ten Boer. Eén medewerker heeft een tijdelijke aanstelling. De overige 2 medewerkers worden ingehuurd (gemeente Groningen en ZZP-er). Alle andere taken worden uitgevoerd door medewerkers van de gemeente Groningen. Van de 12 medewerkers in vaste dienst van de gemeente Ten Boer verliezen de gemeentesecretaris en de griffier in het kader van de wet Arhi, hun functie.

Naast bovenstaande 15 medewerkers staan de medewerkers van de Vereniging Groninger Gemeenten (VGG) op de loonlijst van de gemeente Ten Boer. Deze 4 medewerkers (3,7 fte) hebben een vast dienstverband. Met de VGG zijn detacheringsovereenkomsten gesloten. Vastgelegd is dat het "risico" voor deze 4 medewerkers volledig gedragen wordt door de VGG. De bemensing van De Deel Ten Boer is niet in bovenstaand overzicht opgenomen. De bezetting van De Deel wordt ingevuld door detachering van medewerkers vanuit Groningen en MEE en inhuur via een uitzendbureau. Detachering en inhuur gaat via tijdelijke contracten. Het gaat in totaal om 8 medewerkers. Naast de 8 medewerkers heeft de gemeente Ten Boer een projectleider participatie en burgerkracht voor 2 jaar aangetrokken. Omvang 0,7 fte.

Omdat bij de lichte variant alleen de gemeentelijke organisatie van Ten Boer opgeheven wordt, met als gevolg de herplaatsing van slechts 10 medewerkers (12 minus 2), hoeft het sociaal plan daarmee alleen de plaatsing van, en regelingen voor het Ten Boerster personeel te omvatten, inclusief de bij wet op te heffen functies van Griffier en Secretaris aldaar.

Door het hiervoor genoemde langdurige samenwerkingsverband en de dienstverlenings-overeenkomst, kennen vele Groningse medewerkers de gemeente Ten Boer, op vrijwel alle beleidsterreinen. Harmonisatie van beleid en dienstverlening is daarom vrij eenvoudig tot stand te brengen, zool niet reeds in verregaande mate gerealiseerd.

Alles afwegend zijn er voor de lichte herindelingsvariant voldoende argumenten. Bijkomend voordeel is dat het de, uit een regulier herindeling voortkomende, personele herstructurering voor het grootste deel voorkomt.

3.2. Toetsingscriteria BZK als uitgangspunt

De toetsingscriteria voor het herindelingsproces, zoals gehanteerd door de minister van BZK zijn het uitgangspunt bij het opstellen van het Plan van Aanpak. Het gaat daarbij om 5 criteria:

Draagvlak

Hoe is aandacht besteed aan, en geïnvesteerd in lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk draagvlak? Lokaal bestuurlijk draagvlak komt tot uitdrukking in de overwegingen bij en uiteindelijke besluitvorming door de betrokken gemeenteraden. Regionaal bestuurlijk draagvlak vindt zijn weerslag in de zienswijzen van omliggende gemeenten en de provincie.

Het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak voor de herindeling is geen vanzelfsprekendheid. Hiervoor moet door de gemeentebesturen worden geïnvesteerd in draagvlak bevorderende activiteiten en maatregelen. Bij het herindelingsadvies moet een logboek worden toegevoegd waaruit blijkt welke activiteiten zijn ontplooid om het draagvlak te peilen en te bevorderen. Van groot belang is dat de gemeenten laten zien dat zij met inwoners hebben gecommuniceerd over de herindeling (informereren, signalen ophalen etc.).

Interne samenhang en dorps- en kernenbeleid:

Kent de nieuwe gemeente een interne samenhang en wat is de plek van buurten, dorpen en/of kernen?

Bestuurskracht

Is de nieuwe gemeente in staat om haar maatschappelijke opgaven op te pakken?

Evenwichtige regionale verhoudingen

Welke positie heeft de nieuwe gemeente in de regio en welke gevolgen heeft dat voor omliggende gemeenten?

Duurzaamheid

Is de nieuwe gemeente in staat om op langere termijn zelfstandig haar taken en opgaven uit te voeren? Wat zijn de gevolgen voor de gemeenten in de regio, is er voor hen sprake van 'restproblematiek'?

3.3. Opdracht, doelstellingen, resultaten

Afgeleid van de toetsingscriteria BZK is de opdracht dat door het ontstaan van de nieuwe gemeente vanaf 1 januari 2019 er geen breuk in continuïteit in de dienstverlening aan de burgers en in de bedrijfsvoering optreedt. Tevens is de opdracht dat (burger-) participatie een belangrijk aandachtspunt is. Daarom zijn de te behalen resultaten dat per 1 januari 2019 navolgende is gerealiseerd:

- Door open en transparante communicatie over de herindeling zijn inwoners en andere partijen zo goed en volledig mogelijk betrokken bij het besluit tot herindeling, en bij de uiteindelijke

inrichting van de nieuwe gemeente , zodat zij bij de start van de nieuwe gemeente weten welke gevolgen er voor hen zijn, en daar draagvlak voor is.

- De uitgangspunten en uitvoering van beleid zijn zoveel mogelijk geharmoniseerd tot het beleid van de nieuwe gemeente. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan de wettelijk verplichte beleidsterreinen, de gezamenlijke afspraken en de ambities uit het herindelingsontwerp.
- De directe dienstverlening aan de burger, inclusief de dienstverlening aan de gebieden die zijn samengegaan in de nieuwe gemeente , functioneert en behoudt minimaal het overeengekomen niveau.
- De ontwerpbegroting 2019 is voorbereid waarbij rekening is gehouden met de aandachtspunten uit het herindelingsontwerp. De ontwerpbegroting 2019 kan zo snel mogelijk na de fusiedatum door de nieuwe gemeenteraad worden behandeld en vastgesteld.
- De medewerkers van Ten Boer zijn geplaatst conform het met de vakorganisaties en OR overeengekomen sociaal- en plaatsingsplan.
- De taken en activiteiten voortkomend uit de specifieke eisen en wensen samenhangend met de aan de nieuwe gemeente toegevoegde buitengebieden en landelijke kernen zijn ondergebracht in de gemeentelijke organisatie conform de afspraken passend in de beleidsuitgangspunten en de organisatie van de werkzaamheden van de nieuwe gemeente;
- De nieuwe gemeenteraad en (na coalitievorming) het college van Burgemeester en Wethouders kunnen functioneren met adequate ondersteuning.
- De vitale systemen (planning & control, ICT, administratieve processen) en faciliteiten (waaronder huisvesting en raadszaal) zijn waar nodig aangepast en op orde zodat bestuur en organisatie klaar zijn voor de uitvoering van hun taken en werkzaamheden vanaf 1 januari 2019;
- Er zijn strategische keuzes gemaakt met betrekking tot de (regionale) samenwerkingspartners en hierover is goed gecommuniceerd.

Deze resultaten van het plan van aanpak zijn het richtinggevend kader voor het samenvoegingsproces. De voortgang in het bereiken van de resultaten is de toetssteen aan de hand waarvan de gemeenteraden, de colleges van B&W, de stuurgroep, de programmaorganisatie en de medezeggenschap de voortgang in het proces kunnen controleren en waar nodig kunnen bij sturen.

4. Project Herindeling

4.1. Onderdelen en samenhang

De werkzaamheden die leiden tot de uiteindelijke herindeling van beide gemeenten, bestaan uit drie pijlers die deels met elkaar samenhangen en waar nodig gelijktijdig worden uitgevoerd:

1. Wettelijk: de werkzaamheden om het concept-herindelingsontwerp op te stellen;
2. Bedrijfsvoering: de acties gericht op de ambtelijke en bestuurlijke fusie van beide gemeentelijke organisaties;
3. Participatie en communicatie: de interne en externe communicatie over het herindelingsproces;

De werkzaamheden strekken zich uit over de periode 2016 – 2019. In de periode tot en met maart 2016 vindt de algemene voorbereiding plaats voor dit Plan van Aanpak.

Het Plan van Aanpak beschrijft in detail de Wettelijke Pijler van het project en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden in de vorm van het opstellen van het concept-herindelingsontwerp.

Meer globaal staan in het Plan van Aanpak beschreven de communicatie-uitgangspunten en de Bedrijfsvoering pijler van het project, alsmede structuur en het budget.

De werkzaamheden en acties worden in detail uitgewerkt in het Projectplan, waarin de activiteiten voor de drie pijlers van de herindeling worden beschreven. Dit zal ter reflectie en bemensing besproken worden met de directies en MT's van de twee gemeenten. Vervolgens met de Colleges, de OR van de gemeente Groningen en het Unitoverleg van de gemeente Ten Boer waarna het wordt voorgelegd aan de stuurgroep.

4.2. Fasering en Planning

De fasering omvat de algemene voorbereiding, de wettelijke pijler in de vorm van het doen opstellen van concept herindelingsontwerp, het opstellen van het projectplan voor de bedrijfsvoerings-pijler, en de uitvoering daarvan. Voor samenhang, fasering en planning wordt verwezen naar **de bijlage** aan het eind van dit document.

5. De drie Pijlers van het Herindelings-project

5.1. Wettelijk

De **eerste, wettelijke, pijler** is gebaseerd op de *Wet algemene regels herindeling* (Wet arhi). Hierin zijn de vereiste procedurele stappen en termijnen opgenomen. Voor het verdere wetgevingstraject gelden de voorschriften uit de Grondwet en de reglementen van orde van de Tweede en Eerste Kamer. Dit alles tezamen is de basis voor de samenvoeging van de bestuurlijke entiteiten.

De doorlooptijd hiervan is twee jaar, van medio 2016 tot medio 2018. Het zwaartepunt ligt hierbij voor de beide gemeenten op het schrijven van, alsmede afstemming en besluitvorming over het (concept-) herindelingsontwerp. Het (concept-)herindelingsontwerp-/advies heeft een min of meer standaard inhoud (zie pagina 16).

De doorlooptijd om de benodigde gegevens te verzamelen en samen te voegen tot het concept-herindelingsontwerp is zeer kort. In de zomer van 2016 moet het gereed zijn, en in concept vastgesteld door de beide Colleges van B&W, zodat na de zomer beide gemeenteraden het kunnen bespreken. Dit is het formele moment waarop beide raden zich definitief uitspreken van plan te zijn om samen een nieuwe gemeente te vormen. Na de wettelijke inspraakprocedure leidt dit tot het (concept-) herindelingsadvies.

5.2. Bedrijfsvoering

Gelijktijdig aan het wettelijk traject starten de activiteiten op het gebied van de **tweede pijler bedrijfsvoering**. Dit omvat het in opdracht van beide colleges, tijdig (laten) uitvoeren van de voor de herindeling noodzakelijke bestuurlijke en organisatorische zaken. Het betreft acties op het gebied van:

1. Dienstverlening: producten, diensten en communicatie van de nieuwe gemeente;
2. Organisatie, de besturing en structuur van de nieuwe gemeente;
3. Personeel, de bemensing van de nieuwe gemeentelijke organisatie;
4. Financiën, de financiële middelen en systemen van de nieuwe gemeente;
5. Harmonisatie, het op elkaar afstemmen van regelgeving, beleid en werkprocessen;
6. Huisvesting, de locatie van de nieuwe gemeente en de bijbehorende faciliteiten;
7. Informatie en automatisering, ICT-systemen en de documentaire informatievoorziening (DIV).

Ofschoon de deadline voor dit traject ligt op 1 januari 2019, de startdatum van de nieuwe gemeente, beginnen de activiteiten daarvoor gelijktijdig aan de werkzaamheden om te komen tot het concept-herindelingsontwerp.

5.3. Participatie- en communicatie

Herindelen doe je samen, daarom is de **derde fundamentele pijler, participatie en communicatie**. Het gaat daarbij om de wisselwerking tussen inwoners, ambtelijke organisaties, medewerkers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, politiek en bestuur. Zowel vanuit Groningen als Ten Boer, en hun omgeving. Maatschappelijk draagvlak voor de voorgenomen herindeling staat en valt met informatie over de aanpak, voortgang en doelstellingen. De communicatie is actief en laagdrempelig. Zoveel als mogelijk in de beide gemeenten op hetzelfde moment. Inwoners worden betrokken bij de

herindeling via vormen van burgerparticipatie die mede de basis leggen voor de periode na de herindeling. Dit is van belang om te voorkomen dat belangen van de inwoners van de (nieuwe) dorpen en wijken niet meer herkenbaar zijn in het grotere geheel.

6. Plan van Aanpak en Projectplan

De uitvoering van de activiteiten in het Plan van Aanpak (en later het Projectplan) vindt plaats op een efficiënte, planmatige en meetbare, - en daarmee te monitoren – wijze. In dit hoofdstuk wordt dit uitgewerkt.

6.1. Zoveel als mogelijk aansluiten bij het model Ten Boer

Bij het Plan van Aanpak, en daarmee het proces van herindeling, zal zoveel als mogelijk gebruik worden gemaakt van de structuur en afspraken waarbinnen de afgelopen jaren het model Ten Boer succesvol functioneert. Dit betreft o.a. de samenstelling van de stuurgroep, en het beleggen van taken voortkomend uit de herindeling bij medewerkers van beide organisaties. Het fusieproces kan hier logisch en organisch op aansluiten. En de activiteiten die daarvoor benodigd zijn, kunnen op deze wijze efficiënt uitgevoerd worden.

Tussen nu en 1 januari 2019 zal veel gedaan en voorbereid moeten worden. Dat vergt een planmatige en gestructureerde aanpak. Daarvoor wordt een projectorganisatie in het leven geroepen die dit herindelingstraject uitvoert.

7. Rollen in het herindelingstraject

Uit de toelichting bij het tijdpad wordt duidelijk dat het traject een veelheid aan actoren kent. Het gevolg daarvan is dat de besluitvorming en sturing van het proces totdat de nieuwe gemeenteraad is geïnstalleerd belegd moet worden bij de bestuurlijke en organisatorische gremia van zowel de gemeente Ten Boer als de gemeente Groningen.

Het bijzondere hieraan is dat de belangrijkste besluiten die betrekking hebben op de nieuwe gemeente pas formeel kunnen worden genomen door het nieuwe college en de nieuwe raad. Dit betekent dat beide gemeenten in het voortraject hierover slechts een voornemen tot besluit kunnen nemen. Het uiteindelijke besluit over het al dan niet doorgaan van de herindeling is ook niet aan de gemeenten zelf, maar wordt genomen door de Tweede en de Eerste Kamer, op basis van een wetsvoorstel van de regering.

Desondanks zijn de betrokken gemeenten en hun raden, colleges en ambtelijke organisaties verantwoordelijk voor een goede voorbereiding en uitvoering van de herindeling.

De besturing van het herindelingstraject wordt ingevuld op basis van gedeeld leiderschap, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau en ingevuld in de governance structuur.

7.1. Gemeenteraden Ten Boer en Groningen

De raden van Groningen en Ten Boer hebben een kader stellende en controlerende rol en vervullen de rol van volksvertegenwoordiger. Zij zijn betrokken indien de vorming gevolgen heeft voor burgers, dienstverlening of beleid. Bij de vorming van de ambtelijke organisatie hebben zij geen directe rol, voor zover het om de technisch-organisatorische kant gaat.

De kader stellende rol wordt formeel ingevuld door middel van:

- Het vaststellen van
 - herindelingsontwerp (incl. gebiedsvisie / strategische visie)
 - herindelingsadvies
- Besluitvorming over kredietvoorstellen fusieproces en fusie-investeringen:
 - het vaststellen van de budgetten voor de projectbegroting en overige investeringen voortkomend uit het Plan van Aanpak;
- Het nemen van besluiten en het vaststellen van verordeningen die voor de fusiedatum moeten worden vastgesteld
- Het continueren van de Rekenkamer- en Ombudsfunctie
- Inrichting programmabegroting 2019 en voorbereiding van die begroting
- Continueren van de griffie inclusief regeling andere zaken die van belang zijn voor een goed functioneren van de raad.
- Invulling geven aan, samenstellen en toewijzen van bevoegdheden aan de deelname in de participatie bij het herindelingsproces door de raden
- Ook de samenstelling van eventuele intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerkingsverbanden is een punt van aandacht voor de gemeenteraden.

Uit voorgaande blijkt dat de raden via het herindelingsontwerp formeel het voorbereidingsproces in werking zetten. Hun rol daarbij is in omvang relatief beperkt. Er is een aantal formele besluiten te nemen aan het begin van het fusietraject en er zullen werkzaamheden gedaan moeten worden die een voorbereidend karakter hebben, voorbereidend voor besluitvorming in de nieuwe raad.

Deze formele rol is echter niet de enige taak van de raden. Dit zou een technocratische invulling van hun rol betekenen en geen recht doen aan de rol van volksvertegenwoordiger in het gezamenlijke herindelingsproces.

7.1.1. Klankbordgroep

De informele rol voor de gemeenteraadsleden kan op meerdere manieren worden ingevuld. In den lande is met meerdere varianten ervaring opgedaan. De meest voorkomende is die van het instellen van een klankbordgroep vanuit beide raden. Op die manier worden raadsleden niet alleen in formele zin betrokken maar ook in informatieve en opiniërende zin.

Het Presidium van beide gemeenteraden zal gevraagd worden om de samenstelling van de klankbordgroep te bepalen. Gelijkwaardigheid, evenwichtigheid en praktische omvang zijn daarbij van belang.

De instelling van een klankbordgroep biedt het voordeel dat fracties en raadsleden met elkaar in gesprek komen. Dit is van groot belang in het opbouwen van het vertrouwen naar elkaar toe en kan impulsen geven aan de ontwikkeling van een gezamenlijke cultuur.

7.1.2. Griffie en klankbordgroep

De klankbordgroep, zal door de Griffies van beide gemeenten worden ondersteund in de vorm van de voorbereidingen (in samenwerking met de projectorganisatie) van een eerste kennismakingsbijeenkomst op 23 maart, alsmede de (overige) door de raden te organiseren bijeenkomsten voortkomend uit het herindelingsproces.

7.2. Gedeputeerde Staten

De taken en verantwoordelijkheden van de provincies bij herindelingsvoorstellen bestaan uit verschillende onderdelen:

De wettelijke taken zoals o.a. het geven van een zienswijze op het door de gemeenten opgestelde herindelingsadvies (art. 5 lid 3 Wet algemene regels herindeling, kort: arhi). Het financieel toezicht op gemeenten (ex artikel 21 Wet arhi). In dit geval vanwege de voorgenomen lichte variant van herindeling alleen van toepassing op de gemeente Ten Boer. Ook het vaststellen van de definitieve grensbeschrijving van de nieuwe gemeente is een wettelijke taak van GS.

Verder beoordeelt de provincie de herindelingsvoorstellen op hun inhoud. Dat gebeurt omdat de wet dit voorschrijft: GS geven een zienswijze op een door de betrokken raden gezamenlijk vastgesteld herindelingsadvies en zenden het advies met hun zienswijze aan de minister van BZK.

De provinciale zienswijze is gebaseerd op de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling: draagvlak (lokaal bestuurlijk, maatschappelijk, regionaal), bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang/dorps- en kernenbeleid, evenwichtige regionale verhoudingen. Daarnaast heeft de provincie drie aanvullende criteria geformuleerd waaraan zij herindelingsvoorstellen toetst: nodale principe, schaalniveau en inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven. Deze criteria zijn opgenomen in Bijlage 1 van de op 25 september 2013 vastgestelde 'Visie op de bestuurlijke organisatie provincie Groningen'. Ook gaan GS in hun zienswijze in op de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente.

Daarnaast is de provinciale zienswijze gebaseerd op het provinciaal beleid: de provincie Groningen ziet de 'kwaliteit van het openbaar bestuur' in onze provincie, evenals de andere provincies in Nederland (één van de zeven provinciale kerntaken, zoals genoemd in het IPO-document 'Kompas 2020'), als een van haar verantwoordelijkheden. Om die reden is de provincie ook, samen met de Groninger gemeenten (VGG), een proces gestart om te komen tot een nieuwe bestuurlijke organisatie en een andere rol- en taakopvatting, nieuwe interbestuurlijke verhoudingen en verandering van bestuurscultuur.

Ook toetsen GS het gemeentelijke voorbereidingsproces in de vorm van toezicht of de Wet arhi in acht is genomen, zodat sprake is van een herindelingsadvies aan de minister dat conform de wettelijke voorschriften tot stand is gekomen.

Naast toezichthouden ondersteunt de provincie bij het wetgevingsproces. Op basis van het herindelingsadvies van gemeenten en de provinciale zienswijze besluit de minister al dan niet het herindelingsvoorstel in de vorm van een wetsvoorstel aan de Ministerraad voor te dragen. Wanneer de Ministerraad daarmee instemt en het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State heeft verzonden, start de fase van het wetgevingsproces.

7.3. *Colleges van B&W*

De Colleges van B&W zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het Plan van Aanpak en daarmee voor de wijze waarop het herindelingsproject wordt uitgevoerd. Dit binnen de door de gemeenteraden gestelde kaders.

Deze verantwoordelijkheid omvat de aansturing van de wettelijke, bedrijfsvoering en communicatieve en participatieve pijlers van het herindelingsproces. De projectleiding stelt een voorstel op, over het al dan niet door de Colleges mandateren aan de stuurgroep van (een deel van) de verantwoordelijkheid als opdrachtgever .

7.4. *Stuurgroep*

De stuurgroep bestaat uit zes personen: de beide burgemeesters en een wethouder van elke gemeente en de beide gemeentesecretarissen. De projectleiders van Groningen en Ten Boer zijn toegevoegd aan de stuurgroep als adviseur, en fungeren in afwisseling als secretaris.

De stuurgroep beslist over de besteding van beschikbare middelen in de projectorganisatie en over het inschakelen van eventuele externe adviseurs. De stuurgroep stelt de door de gemeenteraden verstrekte financiën beschikbaar aan de projectgroep voor de taken ter uitvoering van dit plan van aanpak. De besluitvorming in de stuurgroep geschiedt zoveel als mogelijk op basis van consensus

De portefeuillehouders, die geen deel uitmaken van de stuurgroep, kunnen op onderdelen direct worden betrokken bij de fusie. Zij kunnen op verzoek van de stuurgroep, of op eigen initiatief, adviseren over inhoudelijk gerelateerde onderwerpen.

Over deze werkwijze en betrokkenheid van de afzonderlijke portefeuillehouders en colleges, wordt na consultatie een voorstel opgesteld door de projectleiding ter vaststelling in de stuurgroep. Tevens worden afspraken gemaakt om (waar nodig) als Ten Boer en Groningen gezamenlijk op te trekken in gemeenschappelijke regelingen, besturen en vertegenwoordigingen.

De Stuurgroep delegeert het dagelijks management van het totale project aan de projectleiders van beide gemeenten en vervult daarmee het bestuurlijk opdrachtgeverschap naar de ambtelijke projectorganisatie.

7.5. *Ambtelijke organisaties*

In het nog in overleg met de gemeentesecretarissen te schrijven Projectplan worden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden uitgewerkt alsmede de ambtelijke projectstructuur met de taken van de projectleiders.

Op de medewerkers van beide gemeentes zal zo veel als mogelijk een beroep worden gedaan voor de uitvoering van de werkzaamheden. De medewerkers van de gemeenten participeren op verschillende manieren in het fusieproces. Dit kan door deelname aan één van de werkgroepen (zie werkgroepen) of op ad hoc basis. Hierbij dient er aandacht te zijn voor cultuurverschillen en de mogelijke belasting voortkomend uit de extra werkzaamheden . De winkel moet immers open blijven; de dienstverlening mag geen nadelige gevolgen ondervinden van het herindelingsproces.

7.5.1. *Projectleiding*

De ambtelijke projectleiding berust bij twee projectleiders vanuit respectievelijk Ten Boer en Groningen. Zij richten het proces in, en zien er op toe dat werkzaamheden tijdig worden uitgevoerd conform het op basis van het Plan van Aanpak opgestelde Projectplan.

De projectleiders zijn de ambtelijk verantwoordelijken voor het runnen van het project. Zij dragen de tussen- en eindproducten over ter besluitvorming aan de Stuurgroep en/of de leiding van de afzonderlijke gemeentelijke organisaties.

7.5.2. Werkgroepen

De werkgroepen zullen worden belast met de uitvoering van de werkzaamheden. Per werkgroep wordt een trekker aangezocht. Bij het "werven" hiervan wordt zoveel als mogelijk een evenwichtige samenstelling vanuit de twee gemeenten nagestreefd, afgezet tegen de benodigde kennis en competenties. De trekkers geven leiding aan verschillende werkgroepen bestaand uit medewerkers vanuit beide gemeenten.

7.5.3. Projectgroep

De trekkers van de werkgroepen vormen samen met de projectleiding de projectgroep. Dit is het platform waar activiteiten afgestemd en gemonitord worden.

De projectleiders worden ondersteund door een vast projectsecretariaat met daarin behalve de secretariële taken ook taken als projectorganisatie en –planning, verbinding met werkgroepen, griffiers etc.

7.5.4. Uitvoering in eigen beheer, waar nodig externe ondersteuning

Uitgangspunt is om zoveel als mogelijk in eigen beheer te doen. Externe ondersteuning kan echter op enig moment nodig zijn. Indien dit het geval is wordt aan de stuurgroep een voorstel voorgelegd.

8. Wettelijk Pijler: Producten, planning en toelichting

De activiteiten voortkomend uit het wettelijk traject zijn gericht op de tot stand koming van, en besluitvorming over de concept-herindelingsvisie. Dit is een document met een min of meer vaststaande inhoud:

1. Inleiding, met de achtergrond, de totstandkoming, het doel en de leeswijzer van het document;

2. Situatieschets van de betrokken gemeenten, met feiten en cijfers over de gemeenschap en het gebied;
3. Argumentatie waarom voor deze herindeling wordt gekozen;
4. Strategische visie voor de nieuw te vormen gemeente, gerelateerd aan de situatieschets en de argumentatie voor herindeling, mogelijk inclusief visie op de dienstverlening;
5. Toetsing aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling en aan eventueel provinciaal beleid;
6. Financiële en personele informatie van de betrokken gemeentelijke organisaties;
7. Planning van het herindelingstraject (inclusief beoogde datum van herindeling);
8. Verplichte bijlagen:
 - o kaartmateriaal;
 - o logboek met draagvlak bevorderende activiteiten;
 - o ingediende zienswijzen inclusief reacties (alleen in herindelingsadvies).
9. Eventuele andere bijlagen:
 - o verkennend onderzoek;
 - o financieel onderzoek;
 - o herindelingscan.

8.1. *Strategische visie*

Het deel over de strategische visie is het vertrekpunt aan de hand waarvan de overige hoofdstukken worden ingevuld.

Opdracht aan de werkgroep strategie is om in mei een gedragen strategische visie op de nieuwe gemeente op te stellen. Randvoorwaarde daarbij is dat specifiek wordt ingegaan op de stedelijke kern, de dorpen en het buitengebieden alsmede de wisselwerking tussen deze drie verschillende sferen. Het gaat daarbij om sociaal-maatschappelijke -, economische - en leefbaarheidsaspecten en daaruit voortkomende ruimtelijke consequenties. De aanpak die daarbij moet worden gehanteerd is mede gericht op het betrekken van raden en bevolking. Ook zal afstemming gezocht moeten worden met de (nieuwe) omliggende gemeenten .

Concreet betekent dit o.a.

- Realisatie gebiedsvisie (positioneringsdocument)
- Samenhang met NextCity
- Vertaling wat dit betekent voor identiteit van de nieuwe gemeente, rechtdoend aan zowel het grootstedelijke als buitengebied

Resultaat moet zijn dat een duurzame en integrale strategische visie beschikbaar is, als startpunt voor de overige op te stellen hoofdstukken van het concept-herindelingsontwerp.

8.2. *Dienstverleningsconcept*

Opdracht aan de werkgroep Dienstverleningsconcept is om op basis van de Strategische Visie in het concept-herindelingsontwerp richting te geven aan het Dienstverleningsconcept van de nieuwe gemeente. Randvoorwaarde daarbij is dat specifiek aandacht wordt besteed aan het dienstverleningsniveau voor de dorpen en buitengebieden in relatie tot de stedelijke kern en het wijkgericht werken. Het gaat daarbij om de wijze waarop de gemeente zijn taken uitvoert en de

daaruit voortkomende producten beschikbaar stelt aan zijn burgers. Dit omvat de wettelijke taken van de gemeente waarvan de uitvoering is voorgeschreven, maar ook extra taken voortkomend uit beleidswensen of strategische overwegingen, waarvan het de gemeente vrij staat daaraan zelf invulling te geven. In het dienstverleningsconcept staat op welke wijze de dienstverlening wordt vormgegeven en welke keuzes en uitgangspunten daaraan ten grondslag liggen.

De aanpak daarbij is dat de gemeenteraad actief is betrokken, conform de wijze waarop zij deelnemen aan het herindelingsproces (zie p.11). Ook worden de opvattingen van burgers/cliënten betrokken bij de totstandkoming van het dienstverleningsconcept. Daarnaast worden de leden van de colleges, het management en de medezeggenschapsorganen betrokken. Uitgangspunt bij het opstellen van het dienstverleningsconcept is dat het mede gebaseerd is op de strategische visie. Tevens geldt dat de directe dienstverlening aan de burger, inclusief de dienstverlening aan de gebieden die zijn samengegaan in de nieuwe gemeente, functioneert en minimaal het afgesproken niveau behoudt.

Concreet betekent dit dat de werkgroep dienstverlening de dienstverlening met bijbehorende verordeningen harmoniseert en dit aan laat sluiten bij de visie in het herindelingsontwerp

Het gaat daarbij o.a. om:

- Opstellen/herijken dienstverleningsconcept mede op basis van model Ten Boer
- Burgerzaken/ klant contact centrum
- Voorstellen voor invulling dienstverlening
- Implementatieplan

Resultaat van deze visie moet zijn dat de directe dienstverlening aan de burger, inclusief de dienstverlening in het buitengebied op orde is en functioneert vanaf 1 januari 2019 overeenkomstig het op basis van de visie vastgestelde niveau.

8.3. Argumentatie voor beoogde herindeling

Zowel de voordelen voor Ten Boer als ook voor Groningen dienen te worden beschreven en onderbouwd. Dit in het verlengde van de reeds genomen besluiten en de beraadslagingen daarover, en getoetst aan de opdrachten, uitgangspunten en toetsingskader(s) zoals opgenomen in dit Plan van Aanpak.

8.4. Overige benodigde gegevens

Naast de werkzaamheden om bovenstaande beleidszaken te formuleren, moeten gegevens aangedragen worden vanuit beide gemeentes ter invulling van de diverse 'feitelijke' paragrafen.

8.5. Globale planning Wettelijke Pijler

De activiteiten om te komen tot de invulling van het concept-herindelingsontwerp zoals die voor beide gemeenten gelden, moeten gelet op de aan de raden gemelde planning zo spoedig mogelijk starten. Voor de zomervakantie 2016 moet dit gereed zijn. Vervolgens volgt het besluitvormings- en consultatietraject, waarna de provincie haar rol op kan pakken.

Globale planning Wettelijke Pijler		
Wanneer	Wat	Wie
Januari – maart 2016	Plan van Aanpak	Stuurgroep (i.o.)
April	Projectplan gereed en start Project- en Werkgroep structuur	Ambtelijke organisaties en projectleiding
Juni 2016	Concept-herindelingsontwerp gereed	Colleges B&W
September- Oktober 2016	Vaststelling gelijklopend herindelingsontwerp	Gemeenteraden
Oktober-November 2016	Terinzagelegging (8 weken), bestuurlijk overleg buurgemeenten, verwerking zienswijzen	Colleges B&W
Januari 2017	Vaststelling gelijklopend herindelingsadvies	Gemeenteraden
vóór 1 Juli 2017	Zienswijze provincie en toezending herindeling advies	GS
Najaar 2017	Besluitvorming minister BZK / Ministerraad	Minister BZK / Ministerraad
November 2018	Gemeenteraadsverkiezingen (i.p.v. reguliere datum maart 2018)	
1 januari 2019	Datum van herindeling.	

8.6. Toelichting op de planning

Zoals uit bovenstaande planning blijkt is het wettelijk product dat op basis van dit Plan van Aanpak en het Projectplan moet worden opgesteld het herindelingsadvies, dat voorafgegaan wordt door een herindelingsontwerp. Op basis van het herindelingsadvies van gemeenten en de provinciale zienswijze besluit de minister al dan niet het herindelingsvoorstel in de vorm van een wetsvoorstel aan de Ministerraad voor te dragen. Wanneer de Ministerraad daarmee instemt en het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State heeft verzonden, start de fase van het wetgevingsproces.

8.6.1. (Concept-) Herindelingsontwerp

In het concept-herindelingsontwerp staat beschreven wat de noodzaak van de herindeling is, en wordt de samenstelling van de partners onderbouwd, alsmede de gekozen aanpak. Onderdeel van de onderbouwing is toetsing van het voorstel aan de criteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling (zie pagina 10) en aan de voornoemde provinciale criteria. Het wordt door de twee colleges van B en W ter eensluitende besluitvorming voorgelegd aan hun gemeenteraden die het vast moeten stellen. Als beide gemeenteraden het herindelingsontwerp vaststellen, verklaren zij

formeel dat zij voornemens zijn om samen een nieuwe gemeente te vormen en start de formele Arhi-procedure.

Bij de vaststelling van het herindelingsontwerp c.q. herindelingsadvies door de beide gemeenteraden, moet ook de overeenstemming over het gehanteerde uitgangspunt van lichte samenvoeging, worden vastgesteld (zie p.5).

Na besluitvorming in de raden wordt het definitieve herindelingsontwerp ter inzage gelegd en naar gedeputeerde staten van de betrokken provincie en eventueel de betrokken waterschapsbesturen gestuurd. Hoewel het geen wettelijke vereiste is, wordt het herindelingsontwerp ook aan omliggende gemeenten gestuurd, met het verzoek desgewenst een zienswijze in te dienen. Meestal gecombineerd met een gespreksronde met de besturen van de buurgemeenten. Dit is van belang om het regionaal bestuurlijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel te kunnen bepalen. Zienswijzen kunnen worden ingediend bij de beide gemeenten.

8.6.2. Herindelingsadvies

Na het ter inzage leggen van het herindelingsontwerp geven de colleges van B en W een reactie op de zienswijzen. Indien een zienswijze niet wordt overgenomen, dient dit te worden onderbouwd. Mogelijk kunnen zienswijzen leiden tot wijzigingen en aanpassingen in het uiteindelijke herindelingsadvies. De zienswijzen, inclusief de reactie van de colleges, worden in het herindelingsadvies verwerkt of als bijlage bijgevoegd. Het herindelingsadvies wordt daarna eensluidend door de raden vastgesteld. De gezamenlijke colleges sturen het herindelingsadvies aan gedeputeerde staten van de betreffende provincie. De precieze datum van aanleveren wordt door GS bepaald. Bij de herindelingsdatum 1 januari 2019, koerst GS op uiterlijk 1 april 2017.

8.6.3. Herindelingsadvies en provinciale zienswijze

Na ontvangst van een herindelingsadvies stellen gedeputeerde staten, eventueel op basis van een eigen provinciaal beleids- of afwegingskader, een zienswijze op (Wet arhi, art. 5, lid 3). Het herindelingsadvies wordt met de provinciale zienswijze aan de minister van BZK toe gezonden. Om voldoende tijd te hebben voor het wetgevingstraject, verzoekt de minister van BZK de provincie om het herindelingsadvies anderhalf jaar voorafgaand aan de beoogde fusiedatum, dus vóór 1 juli, te sturen. Indien deze datum onverhoopt niet wordt gehaald, schuift de herindelingsdatum 1 jaar op naar 1 januari 2020.

8.6.4. Besluitvorming ministerraad en parlement

De definitieve besluitvorming over een herindeling is de verantwoordelijkheid van de wetgever en vindt dan ook plaats in de Tweede en in de Eerste Kamer. De minister van BZK toetst het herindelingsadvies met de zienswijze van de provincie aan het vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling. Indien het voorstel positief wordt beoordeeld, wordt een wetsvoorstel aan de Ministerraad voorgedragen. Wanneer de Ministerraad daarmee instemt, wordt het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State verzonden en start het wetgevingstraject.

8.6.5. Wetsvoorstel en besluit ministerraad

Indien het herindelingsadvies en de provinciale zienswijze door de minister van BZK positief wordt beoordeeld, dan wordt door ambtenaren van het ministerie een wetsvoorstel opgesteld, dat vergezeld wordt door een 'memorie van toelichting'. In de memorie van toelichting worden de context en de onderbouwing van het wetsvoorstel verwoord. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de criteria in het vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling en de informatie uit het ingediende herindelingsadvies en de provinciale zienswijze. Indien nodig vindt hiervoor nader overleg plaats met de betreffende provincie en gemeenten. De minister van BZK zorgt er voor dat het wetsvoorstel ter besluitvorming in de ministerraad wordt geagendeerd. Een persbericht wordt opgesteld en verspreid indien de ministerraad heeft ingestemd met wetsvoorstel.

8.6.6. Advies Raad van State

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

8.6.7. Behandeling en besluitvorming in de Tweede en Eerste Kamer

Na indiening in de Tweede Kamer wordt het wetsvoorstel behandeld door de vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken. In de eerstvolgende procedurevergadering na indiening van het wetsvoorstel (doorgaans november - december) wordt vaak het vervolgtraject bepaald. Ter voorbereiding op de beoordeling en behandeling van het wetsvoorstel worden door de Kamerleden meestal de maanden januari en februari gebruikt om informatie te verzamelen. Belanghebbenden kunnen in deze periode een reactie op het wetsvoorstel geven: schriftelijk of, indien daartoe is besloten, mondeling tijdens een hoorzitting. Vervolgens worden in 'het verslag' de bevindingen van de Kamerleden en vragen over het wetsvoorstel aan de minister van BZK gezonden.

De minister van BZK gaat in een 'nota naar aanleiding van het verslag' in op de opmerkingen en vragen van de Kamerleden. De commissie kan besluiten nadere schriftelijke vragen te stellen of de voorzitter voorstellen het wetsvoorstel – al dan niet als 'hamerstuk' – te agenderen voor plenaire behandeling. Als 'hamerstuk' agenderen betekent dat verdere inhoudelijke behandeling met de minister niet nodig wordt geacht om een besluit te kunnen nemen. De goedkeuring van het wetsvoorstel vindt plaats door stemming.

Zoals in elk wetgevingstraject volgt na besluitvorming in de Tweede Kamer de besluitvorming in de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel volgt in de Eerste Kamer over het algemeen een vergelijkbaar traject als in de Tweede Kamer, hoewel het houden van een hoorzitting vrij ongebruikelijk is. De praktijk leert verder dat een 'soepele' procedure in de Tweede Kamer bepalend kan zijn voor het vervolg in de Eerste Kamer.

8.6.8. Publicatie in Staatsblad

Het wetsvoorstel wordt vastgesteld op het moment van bekrachtiging door de Koning, kort na het besluit van de Eerste Kamer. Daarna wordt het wetsvoorstel officieel bekendgemaakt in het

Staatsblad. Dan is de wet en daarmee de herindeling in wezen een feit, maar moet ze nog haar effect krijgen op de datum van herindeling, te weten 1 januari van het daaropvolgende jaar.

Een herindelingswet kan onderwerp zijn van een raadgevend referendum. Van de bekrachtiging van de wet doet de minister van BZK binnen een week mededeling in de Staatscourant. Een tijdstip van inwerkingtreding van de wet waarover een referendum kan worden gehouden, wordt niet eerder gesteld dan acht weken na de mededeling in de Staatscourant. Indien onherroepelijk is vastgesteld dat geen referendum zal worden gehouden of dat een referendum niet heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing, wordt de inwerkingtreding bij koninklijk besluit opnieuw geregeld (artikel 8 lid 1 en artikel 10 van de Wet raadplegend referendum).

8.6.9. Gemeenteraadsverkiezingen

Indien de minister van BZK het verzoek tot lichte samenvoeging honoreert, zal de gemeente Groningen niet worden opgeheven en de gemeente Ten Boer wel. Door de herindeling van de gemeente Ten Boer komen ook de politieke en de bestuurlijke functies aldaar te vervallen. De burgemeester wordt eervol uit zijn ambt ontslagen (Rechtspositiebesluit burgemeesters, art. 44, lid 1, onder c).

De burgemeester van Groningen blijft in dat geval in functie, evenals de secretaris en de raadsgriffier (art. 57, lid 1 en 3, Wet arhi).

De raadsleden en wethouders van zowel de gemeente Ten Boer als de gemeente Groningen treden op de herindelingsdatum af (Wet arhi, art. 53, lid 1).

Ook door middel van een gemeentelijke herindeling op basis van de figuur van de lichte samenvoeging, zijn daarom tussentijdse raadsverkiezingen nodig, de zogenaamde 'herindelingsverkiezingen'. Er moet immers een nieuwe raad worden ingesteld per 1 januari 2019, de formele datum waarop beide gemeenten heringedeeld zijn. Voor de politieke partijen betekent dit o.a. dat de kandidaatstelling moet plaatsvinden op een maandag in de periode tussen 5 en 11 oktober in het jaar voor de herindelingsdatum (artikel 55, lid 2). Hiervoor is samenwerking tussen de politieke partijen van de verschillende gemeenten nodig. De verkiezingen vinden 44 dagen later plaats, op een woensdag tussen 18 en 24 november, voorafgaand aan de datum van herindeling. Gedeputeerde staten kunnen hiervan afwijken indien zij daarvoor zwaarwegende redenen hebben.

8.6.10. Installatie Gemeenteraad en college-onderhandelingen

Na de verkiezingen worden de 45 raadsleden van de nieuwe gemeente geïnstalleerd. Dit aantal is 6 meer dan in de oude situatie met 39 raadszetels. Deze toename zou ook zonder herindeling nodig zijn omdat de gemeente Groningen de grens van 200.000 inwoners in 2015 is gepasseerd.

Vervolgens wordt na afloop van de collegeonderhandelingen door deze nieuwe Raad het nieuwe College van B&W benoemd. Dat is de resultante van onderhandelingen tussen de nieuwe in de raad vertegenwoordigde partijen. Gedurende de periode dat het college voor de heringedeelde gemeente nog niet is aangetreden, fungeert de burgemeester van Groningen als enige bestuurder.

9. Bedrijfsvoerings-pijler

De bedrijfsmatige aspecten zijn randvoorwaarden voor een goed functionerende organisatie. Voordat de organisatie op 1 januari 2019 van start kan gaan omvat dit de voorbereidingen die nodig zijn voor het samenbrengen van beide organisaties en de taken die zij uitvoeren, alsmede de (ondersteunende) systemen, procedures en financiële kaders. Omdat de gemeente Groningen bij een lichte herindeling niet wordt opgeheven, zal deze in de nieuwe organisatie (besturing, dienstverlening, hoofdstructuur en cultuur) grotendeels in tact blijven.

9.1. *Besturingsfilosofie en Organisatie*

Dit omvat het, op basis van de Strategische Visie, voor het concept-herindelingsontwerp richting geven aan de Besturingsfilosofie en Organisatie-opbouw na de samenvoeging. Naar verwachting zal de organisatiestructuur van de gemeente Groningen vanwege de te hanteren lichte herindelingsvariant niet noemenswaardig veranderen. Dit echter na besluitvorming in de stuurgroep over de wijze waarop in het bijzonder de taken voor het buitengebied voortkomend uit de samenvoeging zijn onder gebracht in de organisatie.

9.2. *Human Resources*

Dit omvat de activiteiten om de medewerkers van Ten Boer in de ontvangende organisatie van de gemeente Groningen in te passen. Voor de griffier en de secretaris van Ten Boer geldt dat zij met ingang van de datum van herindeling eervol uit hun ambt worden ontslagen. (Wet arhi, art. 57) Eventueel herplaatsing van deze functionarissen maakt onderdeel uit van het sociaal plan. Vanwege de lichte herindelingsvariant blijven griffier en secretaris/algemeen directeur van de gemeente Groningen in functie.

Medezeggenschap moet in dit traject goed worden geborgd. De gemeente Ten Boer kent geen OR wegens het geringe aantal medewerkers maar een Unitoverleg. Daarom zal aan de ondernemingsraad van Groningen en het Unitoverleg van Ten Boer gevraagd worden om in traject in gezamenlijkheid op treden (via de vorming van een Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) en een Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO)).

9.3. *Harmonisatie*

Om met de nieuwe organisatie vlot van start te kunnen gaan, is het voor de uitvoering van de werkzaamheden en dienstverlening aan de burgers van belang om waar mogelijk vroegtijdig tot harmonisatie en integratie van regels, procedures, heffingen en belastingen etc. over te gaan. Het gaat daarbij om het op elkaar afstemmen van regelgeving, beleid en de daaruit voortkomende werkprocessen.

Onderdeel daarbij is dat zo snel mogelijk inzichtelijk wordt gemaakt wat de herindeling voor gevolgen heeft voor de lasten voor de burgers.

De Wet arhi geeft daarbij de mogelijkheid voor de meeste harmonisatie onderwerpen tot twee jaar na de fusie nieuw beleid en nieuwe regelingen te formuleren. De prioriteitstelling die leidend is voor de harmonisatievoorstellen is als volgt:

9.3.1. Wettelijk verplicht

Het betreft harmonisatievoorstellen die voor 1-1-2019 geregeld dienen te zijn, omdat daartoe een wettelijke plicht bestaat.

9.3.2. Niet uitstelbaar

Hoewel niet wettelijk verplicht, kunnen er redenen zijn zoals rechtszekerheid, duidelijkheid voor de burger/verenigingen of organisatorische/beheersmatige overwegingen, om per 1-1-2019 bepaalde producten/beleid geharmoniseerd te hebben.

9.3.3. Uitstelbaar

Gelet op de relatief beperkt beschikbare tijd om alle producten/beleid te harmoniseren, kan vanwege pragmatische redenen er voor worden gekozen om het harmoniseren uit te voeren na 1-1-2019, indien het onderwerpen betreft die niet onder 'wettelijk verplicht' en 'onuitstelbaar' vallen.

9.4. Nieuw Beleid/Ambities voor de toekomst

Nadenkend over wel of niet te harmoniseren producten/beleid van de nieuwe gemeente kunnen ambities voor verbeteringen en nieuw beleid worden geformuleerd. De kans bestaat dat het aan tijd ontbreekt om dit voor 1-1-2019 te realiseren. Bovendien is het vaststellen van nieuw beleid een taak voor de raad van de nieuwe gemeente. Daarom is het goed dit 'mee te nemen' naar de nieuwe gemeente teneinde daaraan na 1-1-2019 uitvoering te kunnen geven.

9.5. Financiën, de financiële middelen, systemen P&C-cyclus

De beleidspositie en financiële positie van de nieuwe gemeente op belangrijke dossiers moet worden voorbereid in de ontwerpbegroting 2019 (en meerjarenraming) zodat deze direct door de nieuwe raad behandeld kan worden en worden vastgesteld. In november 2018 komen de afzonderlijke begrotingen in de afzonderlijke raden. Na herindeling komt vervolgens in het voorjaar van 2019 de samengevoegde begroting ter vaststelling in de nieuwe raad. Te zijner tijd worden afspraken gemaakt over de invulling van de afzonderlijke begrotingen. Immers het is aan de nieuwe raad en het nieuwe college om echte keuzes voor de toekomst te maken. Tevens is het van belang dat beide colleges afspreken wat de rol is van de stuurgroep aangaande afstemming over besluitvorming inzake door de afzonderlijke gemeente nog te nemen besluiten met een grote financiële impact.

Aandachtspunt is ook dat een gemeente waarvan de raad een herindelingsontwerp heeft vastgesteld en dus wordt opgeheven, onder preventief financieel toezicht van de provincie komt. Gedurende de looptijd van het herindelingstraject zal dit voor Ten Boer gelden, en niet voor Groningen vanwege de te hanteren lichte herindelingsvariant.

Ook de financiële sturing en de onderliggende administratieve processen moeten worden geanalyseerd en waar nodig aangepast zodat deze per 1 januari 2019 kunnen functioneren. Dit zelfde geldt voor de harmonisatie van het financieel beleid.

9.6. *Informatie en communicatie technologie (ICT)*

Vanwege de langjarige dienstverlening aan Ten Boer door de afdeling ICT van de gemeente Groningen is de verwachting dat inpassingen en harmonisatie op dit gebied relatief eenvoudig zal zijn. Aandachtspunt zijn de samenvoeging van de Basis- en andere registraties en Geo-Informatie. (Kadaster). De gegevens van Ten Boer moeten worden gemigreerd . Deze vitale systemen moeten uiterlijk per 1 januari 2019 aangepast zijn aan de nieuwe situatie.

9.7. *Facilitaire zaken*

Ook hier zal kunnen worden geprofiteerd van de langdurige samenwerking. Voor Huisvesting geldt dat deze moet worden afgestemd op het dienstverleningsconcept en de strategische visie. Een bijzonder aandachtspunt is de huisvesting van de raadsleden en de vergaderfaciliteiten voor de nieuwe gemeenteraad. Met het toenemen van het aantal raadszetels, zal naar verwachting de raadszaal van het Stadhuis van Groningen moeten worden aangepast. Inkoopbeleid zal eventueel moeten worden geharmoniseerd. Op het gebied van Documentaire Informatie Voorziening en het Archief, en de bijbehorende wettelijke verplichtingen zal een en ander vanuit Ten Boer overgedragen moeten worden.

9.8. *Projectplan*

De activiteiten voortkomend uit de bedrijfsvoering pijler worden vergezeld van planningen, budget en acties opgenomen in het nog te schrijven Projectplan.

10. Pijler participatie en communicatie

Dit deelproject heeft ten doel alle interne en externe betrokkenen en stakeholders te informeren en te betrekken bij het proces van herindeling alsmede de tot stand koming van het concept-herindelingsontwerp.

Er moeten daarvoor vele doelgroepen, met verschillende boodschappen 'bediend' worden: inwoners, ambtelijke organisaties, medewerkers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, politiek en bestuur etc. De herindeling heeft ook gevolgen voor de bestuurlijke omgeving, waaronder buur- en regiogemeenten, provincie, waterschappen en regionale maatschappelijke organisaties. Al deze betrokkenen kunnen onderling sterk van elkaar verschillen in cultuur, financiële uitgangssituatie, karakter (stedelijk of landelijk) en opvatting. Dat is sterk bepalend voor hoe ze de herindeling ervaren. Daarbij moet worden voorkomen dat zij op afstand van het bestuur en de ontwikkelingen naar aanleiding van de herindeling komen te staan. Overwogen kan worden een speciale website als een van de communicatiemiddelen in te zetten.

Voor communicatie en participatie wordt een communicatieplan opgesteld.

11. Budget en kosten

11.1 Uitkering BZK

Na de samenvoeging komt de nieuw gevormde gemeente in aanmerking voor een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds. Dit is ter dekking van de zogeheten frictiekosten van de herindeling.

Friciekosten zijn lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Het bedrag van hiervoor wordt in vier termijnen uitgekeerd. Het eerste jaar ontvangt de nieuwgevormde gemeente 40% van het toegekende bedrag. In de 3 jaren daarna 20%.

Omdat deze gelden pas worden uitgekeerd vanaf 1 januari 2018, moet voor de kosten die naar de fusiedatum van 1 januari 2019 gemaakt worden een krediet worden aangevraagd. Immers de gemeenten moeten daardoor het herindelingsproces voorfinancieren.

Een eerste berekening van de hoogte van deze tegemoetkoming in de kosten, gebaseerd op de nu bekend zijnde gegevens over het jaar 2015, geeft een indicatie dat het om een bedrag van tussen de €4 en €5 miljoen gaat. Dit bedrag wordt in de achtereenvolgende jaren vanaf 2018 uitgekeerd. De projectorganisatie stelt hiervoor in overleg met BZK en de Provincie een raming op.

11.2. Kostenposten

De kostenposten die voortkomen uit het herindelingstraject bestaan o.a. uit:

Algemene kosten zoals ondersteuning op het gebied van secretariaat, projectmanagement en communicatie. Personele kosten voortkomend uit de inzet van medewerkers in het herindelingstraject, en eventueel voortkomend uit het (her-)plaatsen van medewerkers. Kosten voor automatisering en administratie waaronder conversies en samenvoeging gegevens en administraties en bijbehorende systemen. Kosten voor aanpassing in de huisvesting. Voorlichtingskosten en kosten verbonden aan bewonersparticipatie en (opkomst bevorderende) maatregelen voor de gemeenteraadsverkiezing. Inhuur van eventuele advisering, overdracht archieven; komborden en huisstijl etc. etc.

11.3. Begroting en kredietaanvraag

De projectorganisatie stelt een begroting op, met daarbij een kostenverdeling tussen Groningen en Ten Boer, ter vaststelling door en onderbouwing bij de kredietaanvraag bij de gemeenteraden.

12. Risico's

Uit evaluaties van vergelijkbare herindelingstrajecten, zijn risico's en leerpunten te onderkennen. Ondanks het feit dat Ten Boer en Groningen elkaar al geruime tijd hebben gevonden in hun samenwerking moet een dergelijk proces niet worden onderschat. Daarom volgt hier een kleine, niet uitputtende selectie van een aantal zaken die betrekking zou kunnen hebben op het herindelingsproces Ten Boer - Groningen:

Het betrekken van de gemeenteraden, zowel in formele maar vooral ook in informele zin, bij belangrijke beslissingen vermindert het risico op falen, evenals het deelgenoot maken van de bevolking van het hoe en waarom van de gemaakte keuzes.

Het blijkt dat maatschappelijke weerstanden tegen herindelingen vooral voortkomen uit de vrees voor aantasting van de identiteit en leefbaarheid van dorpsgemeenschappen. Dit ligt vooral op de loer wanneer het om een herindeling van een dorp en een stad gaat. Dan dreigt het Calimero-complex. Respecteren van elkaars lokale gemeenschappen en werken aan gemeenschappelijkheid is daarom onontbeerlijk. Gebruikmaken van kennis en ervaring met herindeling elders kan valkuilen voorkomen. Een dorpentour voor de 'stedelingen' en een stadstour voor de 'dorpelingen' kweekt begrip. Het ontwikkelen van een 'kernenbeleid' creëert draagvlak vanuit de verschillende gemeentekernen.

Het niet vinden van evenwicht tussen de oude en nieuwe organisatie of eigenbelang ten opzichte van collectief belang van alle betrokkenen is een risico. De afweging over het inzetten van beperkte middelen en personele inzet kan in het voordeel uitpakken van de reguliere werkzaamheden, waardoor het herindelingsproces in het gedrang komt. Het proces kost tijd, en vereist inzet van voldoende mensen en middelen. Een realistische raming voorkomt overschrijding van budget, en levert voldoende tijd voor de in te zetten mensen. Een valkuil is dat er onvoldoende tijd wordt genomen voor afstemming. Vertraging wordt voorkomen door daarbij rekening te houden met de bij de partners bestaande culturen, door rekening te houden met de praktische aspecten van het fusie-traject en door het betrekken van belanghebbenden. Telkenmale uitdragen van nut en noodzaak van de fusie, en het uitdragen van de voordelen, en benoemen van eventuele nadelen helpt daarbij. Een helder uitgedragen visie op de kernwaarden van de nieuw te vormen gemeente, en het daarvoor verkrijgen van draagvlak en overeenstemming is de belangrijkste succesfactor. Goede, volledige en tijdige communicatie naar inwoners en maatschappelijke organisaties (sport, cultuur, welzijn) over alle relevante zaken rondom de herindeling draagt daaraan bij.

In het plan van aanpak is met deze risico's en 'lessons learned' zo veel als mogelijk rekening gehouden. Ze zijn input voor het nog op te stellen communicatieplan en projectplan

13. Afhankelijkheden

13.1. Grenscorrectie

Het (nog niet publiek gemaakte) voornemen tot een provinciegrens overschrijdende grenscorrectie tussen de gemeente Tynaarlo op Drents grondgebied en de gemeente Groningen, voor de uitbreiding van het transferium Hoogkerk moet , (indien dit voor de voortgang van de ontwikkeling van de uitbreiding van het transferium noodzakelijk is)afgerond zijn voordat de definitieve besluitvorming over het concept-herindelingsontwerp door de gemeenteraden van Groningen en Ten Boer heeft plaatsgevonden.

13.2. Samenloop Aardbevingsproblematiek gemeente Ten Boer

In de gemeente Ten Boer speelt nog een andere belangrijke kwestie: schadeherstel, versterking en verduurzaming (de zgn. 3-slag) van woningen en gebouwen binnen haar gemeente grenzen, voortkomend uit de aardbevings- en gaswinningsproblematiek. Ten Boer behoort tot de 1^e prioriteit van de gebiedsgerichte aanpak van deze 3-slag, conform de prioritering in het Meer Jaren Programma Aardbevingsbestendig-en Kansrijk Groningen. Dit impliceert dat met de inwoners van dorpen, wijken, buurten, straten en op perceelniveau gesprekken gevoerd gaan worden over versterking en eventuele (koppel)kansen voor behoud en versterking van de leefbaarheid in het dorp/de straat. Dit proces, met name in de prioritaire dorpen Ten Post e.o. alsmede het dorp Ten Boer loopt in het eerste half jaar van 2016 parallel aan herindelingsproces. Om de daardoor mogelijke overvraag aan de inwoners te voorkomen ,worden de gesprekken voor beide trajecten zorgvuldig gepland.

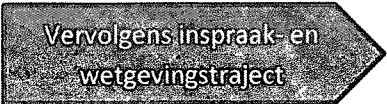
14. Verantwoording

Dit Plan van Aanpak is o.a. gebaseerd op de De Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) Verder is dankbaar gebruik gemaakt van plannen en documenten van herindelingstrajecten elders in den lande. Daarnaast is gebruik gemaakt van Het Handboek Gemeentelijke Herindeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor de 'lessons learned' en de risico's is o.a. geput uit de studies van Prof. Dr. Marcel Boogers van de Universiteit Twente en een evaluatie door TwijnstraGudde. Alle documenten zijn openbaar beschikbare bronnen.

Bijlage: Planning, fasering en samenhang.

[separaat]

FASERING HERINDELINGSPROJECT TEN BOER – GRONNGEN 2016 – 2019

Januari	Februari	Maart	April									
1. ALGEMENE VOORBEREIDING												
Plan van Aanpak: Totaal vd acties t/m 2019			vastgesteld									
Hoofdlijnen	Communicatie-uitgangspunten											
	Wettelijke Pijler											
Bedrijfsvoerings-Pijler												
Details	Structuur + Rollen + Budget											
	Aanpak concept-herindelingsontwerp											
				Mei	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt			
			2. OPSTELLEN CONCEPT- HERINDELINGSONTWERP					vastgesteld				
			3. OPSTELLEN PROJECTPLAN					vastgesteld				
Details			Communicatie-plan Inventarisatie en Harmonisatie Bedrijfsvoerings-Pijler: <ul style="list-style-type: none"> • Dienstverlening • Organisatie • Medewerkers • Huisvesting • I&A • Financiën en P&C • Etc. 									
										Nov	Dec	2017
								4. UITVOEREN PROJECTPLAN T/M 2019				
5. VOORLICHTING – COMMUNICATIE – PARTICIPATIE												