

Onderwerp Terugblik op het proces van herindeling

Steller A. Kamminga

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 7232

Bijlage(n) 0

Ons kenmerk 513718-2021

Datum 24-11-2021

Uw brief van

Uw kenmerk -



Geachte heer, mevrouw,

De gemeenten Ten Boer, Haren en Groningen zijn per 1 januari 2019 samengevoegd.

Proces van herindeling

De door de provincie geïnitieerde herindeling kende een lange aanloop, waarbij binnen de drie gemeenten verschillende opvattingen bestonden over de wenselijkheid van de herindeling. Groningen en Ten Boer waren per 1 januari 2007 ambtelijk gefuseerd en werkten langere tijd samen toe naar de herindeling. De gemeente Haren nam pas volledig deel aan het herindelingsproces vanaf ongeveer zes maanden voor de datum van herindeling. Daardoor kreeg de herindeling daar grotendeels en al doende gestalte na de daadwerkelijke herindelingsdatum. Doorgaans duurt zo'n traject drie jaar, ongeveer het punt waar we nu op zijn aanbeland.

De herindeling is in twee fases doorlopen. De eerste fase was erop gericht om al het noodzakelijke te doen om per 1 januari 2019 verder te kunnen als nieuwe gemeente. Deze fase is geëvalueerd in de *Tussenrapportage Herindeling Groningen, Haren en Ten Boer*, die uw raad in augustus 2019 heeft ontvangen.

De tweede fase was erop gericht om de niet per herindelingsdatum verplichte zaken te harmoniseren binnen de daarvoor wettelijk vastgestelde termijn van

twee jaar. Deze fase is geëvalueerd in het *Eindrapport Harmonisatie*, dat uw raad in februari 2021 heeft ontvangen. In dit eindrapport is een terugblik op het proces van herindeling toegezegd.

Met het afronden van de twee fasen van het proces van herindeling, is de herindeling niet klaar. Het samenvoegen van de organisaties en het bouwen van structuren en relaties kost tijd. De coronacrisis heeft daarbij de mogelijkheden voor direct contact met inwoners en de zichtbaarheid van bestuurders en de ambtelijke organisatie beperkt. In plaats van nog een terugblik op het *proces*, willen wij daarom reflecteren om een aantal leermomenten die zich sinds de herindeling hebben voorgedaan. We willen deze leermomenten aangrijpen om de nieuwe gemeente steeds beter te laten werken voor onze inwoners.

Leermomenten

Interne organisatie

Nadat de gemeente Haren besloot aan de herindeling mee te werken, spraken de drie partijen af om de organisatie van de Gemeente Groningen leidend te maken, ook omdat de dienstverlening aan Ten Boer daarin al was ondergebracht. Ook besloten zij de bestuursovereenkomst ongewijzigd voort te zetten. In de bestuursovereenkomst waren een groot aantal procesmatige afspraken gemaakt, onder andere dat de nieuwe gemeenteraad zou gaan over de uitvoering van de bestuursovereenkomst.

Deze afspraken waren gezien de omstandigheden en tijdsdruk logisch. De consequentie was dat er voor onderdelen van het herindelingsproces onvoldoende tijd is geweest: het op elkaar afstemmen van de organisaties; het toepassen, toetsen en verbeteren van afgesproken werkwijzen; en voor het gevoel krijgen voor gewoonten en werkwijzen in alle drie de voormalig gemeenten en hoe we daarin van elkaar kunnen leren. Nog te vaak is het beeld dat de stad er landelijk gebied bij heeft gekregen, terwijl de dorpen er net zo goed een stad hebben bijgekregen.

Het uitgangspunt was en blijft “decentraal wat kan, centraal wat moet”. Oftewel: grootschalig regisseren en organiseren, maar kleinschalig uitvoeren, met oog voor plaatselijk maatwerk. In de organisatie is nog niet altijd voldoende kennis of het juiste perspectief om dit maatwerk te leveren. Het blijkt verleidelijk om een blauwdruk die werkt op stedelijk- of wijkniveau, ook in een dorp in te zetten en soms kan dat ook – maar niet altijd. Andersom moeten we ook kijken naar wat we in stedelijke wijken kunnen leren van de dorpen en de werkwijzen in het landelijk gebied.

Ook merken we dat het soms ingewikkeld is om programma's gebiedsgericht in te vullen en om daarin stedelijk en landelijk gebied beide goed te bedienen. Daarbij moeten we er in het bijzonder voor waken dat de aandacht die in rapportages en programma's vaak uitgaat naar (stedelijke) probleemgebieden, de dorpen niet te kort doet.

Tegelijkertijd hebben we recent ook goede ervaringen opgedaan met het gebiedsgericht werken in de voormalig gemeenten Haren en Ten Boer. Datzelfde geldt voor participatietrajecten zoals de Groene Parel en de "Stem van Ten Boer" (zie ook hieronder). We zetten ons met het wijk- en dorpswethouderschap in om met het gebiedsgericht werken als middel maatwerk te leveren voor alle gebieden.

De ervaring van onze gebiedsteams is dat persoonlijke gesprekken helpen, zowel om problemen en oplossingen in beeld te brengen, als om wederzijds begrip te versterken en relaties te bouwen. Van belang is om de betrokkenheid van inwoners bij hun leefomgeving te waarderen, omdat zij vaak goed weten wat er nodig is. Deze ervaringen en inzichten verrijken ook de gebiedsgerichte aanpak in de wijken van de voormalig gemeente Groningen.

Het is ook van belang te beseffen dat niet alle inwoners dezelfde wensen en overtuigingen hebben. Zo zijn er inwoners die kritisch blijven op de herindeling, maar net zo goed is er een grote groep inwoners die zich actief inzet voor de dorpen en vanuit vertrouwen de samenwerking zoekt met de gemeente.

De goede ervaringen met recente participatietrajecten en de verdere uitwerking van het gebiedsgerichte werken zorgen ervoor dat we de komende jaren de structuren en relaties kunnen bouwen die ons helpen om inwoners zo goed mogelijk van dienst te zijn.

Stijgende lasten en lusten

Niet elk vraagstuk dat zich aandient is altijd een direct gevolg van de herindeling. Zo was een lastenverzwaring in alle drie de afzonderlijke gemeenten een zeer reëel scenario als gevolg van landelijke ontwikkelingen. De meeste inwoners kunnen begrip opbrengen voor stijgende lasten, als deze het gevolg zijn van externe ontwikkelingen (denk aan decentralisaties, de wooncrisis en de coronacrisis), of als voor hen duidelijk is wat de gemeente voor inspanningen levert die de lastenverzwaring rechtvaardigen.

Het afgelopen jaar zijn er verschillende discussies geweest over stijgende lasten. Te denken valt aan de hondenbelasting, die uw raad inmiddels heeft afgeschaft.

Hetzelfde geldt voor de discussie over het afvalbeleid. De inzet in de bestuursovereenkomst was om diftar voor de gemeente Haren te behouden, maar het bleek niet mogelijk om binnen de gemeente twee afvalsystemen te hanteren. Dat de inzet daarmee niet gerealiseerd wordt is verklaarbaar, maar het ongenoegen daarover bij een deel van de inwoners van Haren is eveneens begrijpelijk.

De stijgende woonlasten hebben impact in de hele nieuwe gemeente, maar worden met name gevoeld in Ten Boer en Haren. Hoewel de voormalige gemeente Haren eerder al had becijferd dat Haren als zelfstandige gemeente de lasten aanzienlijk zou moeten verhogen om het voorzieningspeil op het gewenste niveau te houden, menen veel inwoners dat dit een direct gevolg is van de herindeling.

Het is van belang om bij beleidskeuzes onder de aandacht te brengen wat de voormalig gemeenten zelf voornemens waren en hoe de nieuwe gemeente Groningen daar vorm aan geeft.

Ook moeten we aandacht hebben voor investeringen die dankzij de herindeling en de omvang van de nieuwe gemeente wel gedaan worden. U kunt dan denken aan het inlopen van aanzienlijk achterstallig onderhoud en het beheer van wandel- en fietspaden, wegen en onveilige speeltuinen, bijvoorbeeld in het Boeremapark en rond de Rijkstraatweg. Er is geïnvesteerd in de openbare ruimte op het Anjerplein.

Wij investeren in voorzieningen die van belang zijn voor de leefbaarheid. Hierover zijn ook concrete afspraken gemaakt, gericht op onder ander een goede spreiding van culturele en sociale voorzieningen zoals dorps- en buurthuizen; het behoud van de sportcomplexen in Haren, waaronder de sportvelden in Glimmen, Onnen en Noordlaren, en de sportcomplexen in Ten Boer waaronder die in Ten Post, Woltersum en Garmerwolde; het behoud van de brede-bibliotheek in 't Clockhuys aan de Brinkhorst in Haren en de bibliotheek aan het Koopmansplein in Ten Boer; de muziekschool en de speeltheek in Haren; en het behoud van het zwembad Scharlakenhof annex sporthal in Haren; het zwembad De Blinkerd annex sporthal de Tiggelhal te Ten Boer; en de sanering van de vuilstortlocatie in Woltersum.

Door de herindeling kunnen nu ook alle scholen in de voormalige gemeente Haren gebruik maken van een subsidieregeling ter verbetering van het binnenklimaat. De raad heeft besloten tot nieuwbouw van de Brinkschool in Haren, ook de Peter Petersenschool, CBS de Borg en het Mozaïek worden uitgebreid en vernieuwd. Het Maartenscollege wordt een internationale campus met schoolgebouwen. In Ten Boer worden alle scholen versterkt en gerenoveerd, of krijgen nieuwbouw. In 2020 is het Kindcentrum Ten Boer opgeleverd.

Door de herindeling kunnen voorzieningen ook open blijven, sociale regelingen beschikbaar komen voor meer inwoners en kunnen er kwetsbare gebieden worden beschermd. De keuze om te investeren in bijvoorbeeld buurthuizen, sportvoorzieningen of zorginstellingen, of om niet te bouwen in een bepaald gebied, zorgen voor continuïteit. Ook zijn waarborgen gecreëerd om het groene gebied tussen Groningen en Ten Boer en tussen Groningen en Haren open te houden. Verder gaat het om het uitbreiden van regelingen voor minima naar Ten Boer en Haren en het aanstellen van een jongerenwerker in Haren. Dat alles is minder zichtbaar dan investeringen in nieuwe voorzieningen, maar minstens zo belangrijk.

Ook in de begroting voor de komende jaren wordt er volop geïnvesteerd in de dorpen en wijken.

Betrokkenheid en nabijheid

We zien dat door de grote diversiteit aan schaalniveaus in onze gemeente, het uitdagender is geworden om steeds het juiste niveau van participatie te vinden. Voorafgaand aan de herindeling is evenwel benoemd dat participatie en communicatie van belang zijn voor een succesvolle herindeling.

Een leerzame casus hierbij is het concept beleidskader zonneparken, een dossier waarbij het behoud van waardevolle landschappen en het realiseren van de energietransitie op gespannen voet kunnen staan. De initiële plannen, die grotendeels ontleend waren aan bestaande voornemens in de voormalige gemeenten, genereerden een grote behoefte aan inspraak. Hoewel wij hier bij aanvang een verkeerde inschatting hebben gemaakt, hebben we dat hersteld door eerst de inspraakperiode te verlengen en daarna het participatieproces aanzienlijk uit te breiden. Het beleidskader is naar aanleiding van deze inspraak aangepast en uw raad heeft dit inmiddels ontvangen. Deze casus laat ons inziens zien dat wij als gemeente de bereidheid en wendbaarheid tonen om de zorgen van inwoners serieus te nemen en onze plannen daar ook op

aan te passen. Waarbij het uiteindelijk ook onze taak is om, met uw raad, in het politieke debat de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen.

Het laatste jaar zijn ook de nodige stappen gezet om inwoners beter te betrekken bij de plan- en besluitvorming. Zo is in de voormalig gemeente Haren het participatietraject “de Groene Parel” gestart, met als doel om samen - zowel inwoners met de gemeente als inwoners onderling - plannen voor de toekomst van het gebied te maken. Inmiddels zijn bijna 90 ideeën door bewoners ingediend, waarvan een aantal al zijn uitgevoerd. Dankzij “De Stem van Ten Boer” wordt nu bijvoorbeeld werk gemaakt van het opknappen van speelgelegenheden en groene ontmoetingsplekken. Ook het terugkerende dorpenoverleg in Ten Boer biedt inwoners de mogelijkheid om zaken te agenderen.

Het vervolg van de dorpenronde, het project leefbare wijken en dorpen, de Groene Parel, de Stem van Ten Boer en de uitkomsten van verschillende bijeenkomsten moeten ingebed worden in het vervolgproces voor de gebiedsteams van Haren en Ten Boer en de rest van de organisatie. Hierbij moeten we zorgen dat informatiebijeenkomsten aansluiten bij de inwoners, die zich soms vooral identificeren met hun stad, dorp of buurtschap in plaats van met de hele gemeente.

De ervaringen van deze trajecten zijn niet alleen relevant voor Haren en Ten Boer, maar bieden inzichten voor de hele nieuwe gemeente.

Eigenheid

Al in de *Tussenrapportage* is opgemerkt dat verworvenheden in Haren en Ten Boer in de nieuwe gemeente blijvende aandacht verdienen. Die opgave staat nog steeds en kan bijdragen aan het laten slagen van de samenwerking en het creëren van draagvlak voor besluiten en beleid van de nieuwe gemeente. Goede voorbeelden hiervan zijn het behouden van Harense en Ten Boerster verworvenheden op het gebied van Werk, Inkomen, Jeugdhulp en Zorg, zoals WIJZ, de Harense rotonde en het sociaal wijkteam. De eigen kracht die in de dorpen aanwezig is hebben we meer leren omarmen, bijvoorbeeld waar het gaat om het beheer. Wel ligt er nog een opgave om de komende jaren de kracht en de grote maatschappelijke betrokkenheid van de dorpen verder te benutten en te kijken hoe we deze ook kunnen inzetten in de stedelijke wijken. De lessen van de werkwijzen van Ten Boer en Haren zijn profijtelijk voor de organisatie en voor alle inwoners van de nieuwe gemeente Groningen en moeten ook als zodanig gebruikt worden.

Visietrajecten

Daarnaast hebben we diverse visietrajecten afgerond die de nieuwe gemeente als uitgangspunt hebben en waarbij inwoners betrokken zijn. Hierbij valt te denken aan de woonvisie, de mobiliteitsvisie en de omgevingsvisie. Door middel van bewonersbijeenkomsten, digitale sessies en andere manieren streven we er naar om tot visies te komen die toekomstbestendig zijn voor de hele nieuwe gemeente.

Algemene observaties

Brug grootstedelijke problematiek en landelijk gebied

Het is een blijvende opgave om een brug te slaan tussen grootstedelijke problematiek en maatwerk voor de dorpschaal. Het gebiedsgerichte werken is hierbij cruciaal en de gebiedsteams spelen hierbij een sleutelrol, zowel in de gebieden als in de eigen organisatie. We werken daarbij vanuit de gedachte dat de beleving, de behoeften en daarmee de inhoudelijke opgaven in elke wijk en in elk dorp anders zijn. De aanpak is erop gericht om recht te doen aan de situatie in een wijk of een dorp en om de overheid dichtbij inwoners te brengen. Eerder is er wel gesproken over 'wijklogica': zorgen dat er vanuit een samenhangend beeld maatregelen worden genomen die passen bij het gebied. Er is in die zin net zo zeer sprake van 'dorpslogica'. Weten wat er leeft is cruciaal om in gesprek te blijven en om samen met inwoners tot passende oplossingen te komen.

Bestuurskracht en professionalisering

De herindeling heeft bijgedragen aan het vergroten van de bestuurskracht, het professionaliseren van de organisatie en het verbeteren van de dienstverlening aan de burger. De schaalgrootte van de gemeente maakt het mogelijk om doortastender en professioneler te opereren in moeilijke onderwerpen. Dit is terug te zien in het ingelopen onderhoud, de lokale corona-aanpak waar het gaat om veiligheid en de steunpakketten voor ondernemers, sportverenigingen, dorps- en wijkcentra en de cultuursector, maar ook bij investeringen in het onderwijs en het uitvoeren van complexe gemeentelijke taken in het sociaal domein. We zijn als grote gemeente ook beter in staat om de aardbevingsproblematiek aan te pakken en te agenderen.

Conclusie

We concluderen dat het gebiedsgerichte werken de sleutel is om tot maatwerk te komen voor wijken en dorpen. Deze aanpak geeft ruimte aan de inwoners om mee te praten en te beslissen over hun eigen leefomgeving. Onze organisatie heeft een opgave om gebiedsgericht te werken vanzelfsprekend te maken. We hebben de afgelopen jaren veel geleerd op dit terrein en zijn



steeds beter in staat om maatwerk te leveren en aan te sluiten bij de kracht van een dorp of wijk.

We zien ook dat veel van onze inspanningen gehinderd zijn door de korte voorbereidingstijd op de herindeling en door de coronacrisis. Dit betekent dat we de komende jaren een opgave hebben om deze achterstand in te lopen.

Deze reflectie biedt samen met de eerder opgeleverde evaluaties een terugblik op het proces van herindeling. Het is nu aan ons om blijvend te investeren in en te werken aan een gezond, groen en gelukkig Groningen voor iedereen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

secretaris,
Christien Bronda

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.