

# Verkenning gemeentelijke herindeling

## Groningen, Haren en Ten Boer



2 juni 2016



## Voorwoord

Voor u ligt de Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer. De verkenning is tot stand gekomen in het open overleg van de provincie Groningen en de drie betrokken gemeenten en schetst wat deze nieuwe gemeente zou kunnen betekenen voor haar inwoners. Wij denken met deze verkenning aan de gemeenteraden en de inwoners een goed inzicht te bieden in het potentieel van een nieuwe gemeente Groningen, Haren en Ten Boer. In juni zullen de gemeenteraden van de betrokken gemeenten zich hierover uitspreken. De gemeenteraad van Haren zal deze variant afwegen tegen de variant zelfstandig blijven.

Met vereende krachten is gewerkt aan de totstandkoming van deze rapportage. De provincie bedankt alle betrokkenen van harte voor hun inzet.

2 juni 2016

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	1
Samenvatting.....	3
1. Inleiding .....	4
Aanleiding en achtergrond .....	4
Open overleg .....	6
Totstandkoming rapportage.....	6
Leeswijzer .....	7
Vervolgproces.....	7
2. De huidige situatie: Groningen, Haren en Ten Boer .....	8
3. Het toekomstperspectief: één nieuwe gemeente .....	10
Belangenbehartiging .....	10
Burgerkracht.....	12
Ontwikkelkracht en innovatie .....	12
Organisatiekracht .....	14
Financiële robuustheid.....	14
4. Vervolg: agenda voor nadere uitwerking.....	16
Strategische visie op Stad en Ommeland.....	16
Voorzieningen .....	17
Relaties bestuur – burger .....	17
Dienstverlening .....	18
Economische en ruimtelijke ontwikkeling.....	18
Sociaal domein .....	21
5. Conclusies.....	23
Toets aan de criteria van Rijk en provincie .....	23
Per saldo .....	24
Bijlagen .....	25
Bijlage 1 Criteria beoordeling herindeling.....	26
Bijlage 2 Herindelingsbijdrage en algemene uitkering.....	27
Bijlage 3 Overzicht samenwerkingsverbanden Haren-Groningen .....	30
Bijlage 4 Overzicht lokale lastendruk per 1 januari 2016.....	35
Bijlage 5 Financieel onderzoek gemeente Haren.....	37

## Samenvatting

Het lokale bestuur in de provincie Groningen bevindt zich al geruime tijd in een proces van oriëntatie op gemeentelijke herindeling. De gemeenten Hogeveen-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren, en de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde koersen op een beoogde herindelingsdatum van 1 januari 2018. De gemeenten in het Westerkwartier en de gemeenten Groningen en Ten Boer richten zich op een gemeentelijke herindeling per 1 januari 2019. Ook de gemeente Haren heeft zich de afgelopen jaren georiënteerd op haar bestuurlijke toekomst. Bureau B&A heeft een onderzoek uitgevoerd naar de vraag of de gemeente Haren zelfstandig een robuuste en bestuurskrachtige toekomst heeft in regionaal perspectief. De conclusie op de centrale vraag van het onderzoek is "Nee, tenzij". Het 'nee' volgt uit de beoordeling dat er veel maatschappelijke en financiële risico's zijn. Het 'tenzij' komt voort uit de alternatieve wegen die benoemd zijn, maar waarvan de onderzoekers aangeven dat het perspectief beperkt is en op kortere termijn niet tot grote revenuen leidt. De gemeente Haren werkt aan een voorstel om de zelfstandigheid te continueren. Parallel hieraan is op initiatief van de provincie Groningen een open overleg gestart met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer om de mogelijkheid van een herindeling van deze drie gemeenten te verkennen. Inzicht in de alternatieven biedt de gemeenteraden inzicht om een weloverwogen keus te maken in het belang van de inwoners.

In een aantal gesprekken met (delegaties van) de afzonderlijke colleges van Burgemeester en Wethouders en (delegaties van) de gemeenteraden is afgesproken toe te werken naar een gezamenlijke rapportage, waarin de resultaten van de verkenning herindeling Groningen, Haren en Ten Boer zijn opgenomen. De gesprekken zijn onafhankelijk begeleid door de heer drs. H.H. Apotheker en mevrouw A.M.W. Rohen, zij heeft tevens de eindredactie op de rapportage gevoerd. De betrokken gemeenten hebben met elkaar de bouwstenen aangeleverd en hebben hierover met elkaar in een aantal gezamenlijke bijeenkomsten het gesprek gevoerd. Vanwege de kritische kanttekeningen die in het B&A rapport geplaatst zijn bij de financiële situatie van de gemeente Haren is ook een onafhankelijk financieel onderzoek uitgevoerd door Deloitte naar de financiële uitgangspositie van de gemeente Haren. Hieruit blijkt dat deze zorgelijk is, financiële tegenvallers direct consequenties hebben voor het voorzieningenniveau en er nauwelijks ruimte is voor nieuw beleid en ambitie.

Uit de verkenning van een nieuwe gemeente Groningen, Haren en Ten Boer, komt een beeld naar voren van een krachtige bestuurlijke eenheid, die één verrijkte, dynamische agenda kan realiseren voor Stad en Ommeland. Deze gemeente is financieel robuust en beschikt over de organisatiekracht om burgerkracht te faciliteren, sociale cohesie te stimuleren en maatwerk te leveren op diverse schaalniveaus. De versterkte positie in Noord-Nederland, landelijk en internationaal, geeft deze gemeente een uitstekende uitgangspositie om haar economische en ruimtelijke ambities te realiseren en de belangen van haar 228.000 inwoners te behartigen. In aanvulling op het schetsen van een gezamenlijk toekomstperspectief hebben de betrokken gemeenten ook een aantal onderwerpen en uitdagingen benoemd die bij een vervolg van het herindelingstraject nader uitgewerkt moeten worden. Deze gezamenlijke agenda kan een plaats krijgen in een gezamenlijke traject op weg naar één nieuwe gemeente per 1 januari 2019.

## 1. Inleiding

### Aanleiding en achtergrond

In 2008 hebben de meeste gemeenten in de provincie Groningen bestuurskrachtmetingen uitgevoerd. In het rapport 'Steeds krachtiger besturen in Groningen' van de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG, 2009) werd over intergemeentelijke samenwerking onder meer geconcludeerd dat er veel werd samengewerkt, de situatie niet bevredigend was en clustering moeizaam op gang kwam. De Groninger gemeenten hebben daarop aangegeven hun toekomst zelf richting te willen geven en hun bestuurskracht verder te willen ontwikkelen door in clusterverbanden samen te gaan werken. De Groninger gemeenten spraken met elkaar af richting de provincie verantwoording af te zullen leggen over deze ingeslagen weg, door in 2012 de clustersamenwerking te evalueren. De gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer vormden vanaf toen één van de acht clusters in de provincie en participeerden in provincie-brede en andere samenwerkingsverbanden.

Eind september 2011 namen Provinciale Staten een motie aan, waarin het college van Gedeputeerde Staten gevraagd werd visie en beleid te ontwikkelen op de ideale gemeentelijke indeling over 3 tot 5 jaar. Gedeputeerde Staten hebben deze visie vervolgens samen met de VGG vormgegeven. Eerst hebben de Groninger gemeenten daartoe onder meer de clustersamenwerking geëvalueerd. Vervolgens is de Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' (ook wel de 'Commissie Jansen') door de provincie en de Groningen gemeenten/VGG ingesteld om - mede op basis van deze clusterevaluaties en gesprekken met alle 23 gemeenten - met een advies te komen over een toekomstige bestuurlijke organisatie in de provincie. Zoals bekend adviseerde de Visitatiecommissie in het rapport 'Grenzeloos Gunnen' dat op 28 februari 2013 werd gepresenteerd onder andere te komen tot een herindeling tot zes gemeenten in de provincie. Eén van de nieuwe gemeenten zou gevormd worden door een samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren, Ten Boer en een grenscorrectie bij Meerstad. De procedure voor de grenscorrectie Meerstad is inmiddels afgerond. De herindelingsdatum voor deze grenscorrectie is 1 januari 2017.

Na 'Grenzeloos Gunnen' hebben alle 23 Groninger gemeenten zich op hun bestuurlijke toekomst georiënteerd. De gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren, en de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde hebben inmiddels gemeentelijke voorbereidingen afgerond en Gedeputeerde Staten hebben de herindelingsadviezen met een positieve zienswijze aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezonden. De beoogde herindelingsdatum is 1 januari 2018. Ook de gemeenten in het Westerkwartier en de gemeenten Groningen en Ten Boer hebben inmiddels aangegeven te willen fuseren. De beide clusters richten zich op een gemeentelijke herindeling per 1 januari 2019.

Medio december 2015 hebben de gemeenteraden van Groningen en Ten Boer besloten de colleges van Burgemeester en Wethouders de opdracht te geven om een concept-herindelingsontwerp voor te bereiden en hierbij uit te gaan van de mogelijkheid tot een lichte samenvoeging, waarbij de gemeente Groningen niet en de gemeente Ten Boer wel wordt opgeheven. De gemeente Haren is diverse malen uitgenodigd om aan de gezamenlijke verkenning tot een gemeentelijke herindeling deel te nemen.

De gemeente Haren heeft zich de afgelopen jaren ook zelf georiënteerd op haar bestuurlijke toekomst. In juni 2013 stelde de gemeenteraad dat herindeling onontkoombaar is op basis van de notitie 'Verkenning van samenwerking'. Het college concludeerde in deze notitie dat samenwerking met één of meerdere Groninger gemeenten niet meer tot de mogelijkheden behoorde, omdat mogelijke samenwerkingspartners voor herindeling kiezen. Op 25 november 2013<sup>1</sup> nam de gemeenteraad een voorlopig besluit voor een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer. Op 12 januari 2015<sup>2</sup> besloot de gemeenteraad van Haren na een intensief traject 'Bestuurlijke Toekomst Haren' - in het licht van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie en de uitkomsten van het onderzoek van Berenschot - een herindeling met de gemeente Tynaarlo te verkennen. Het voorlopige raadsbesluit van 25 november 2013 werd ingetrokken. Op 14 december 2015<sup>3</sup> besloot de gemeenteraad de zelfstandigheid te willen continueren, toen was gebleken dat Tynaarlo niet open stond voor een herindeling met de gemeente Haren. De gemeente Tynaarlo werkt daarnaast reeds intensief samen met de gemeenten Assen en Aa en Hunze. De gemeenteraad van Haren gaf het college de opdracht dit besluit tot behoud van zelfstandigheid richting de provincie te onderbouwen.

Het college van Burgemeester en Wethouders en het college van Gedeputeerde Staten legden bureau B&A gezamenlijk de volgende onderzoeksvraag voor: "Heeft de gemeente Haren zelfstandig een robuuste en bestuurskrachtige toekomst in regionaal perspectief?" Het toetsingskader voor het onderzoek wordt gevormd door criteria die door de provincie worden gehanteerd voor de beoordeling van herindelingsvoorstellen. Deze zijn gebaseerd op de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling (28 mei 2013) en enkele aanvullende provinciale criteria en zijn opgenomen als bijlage van de 'Visie op de bestuurlijke organisatie van de provincie Groningen', die op 25 september 2013 door Provinciale Staten zijn vastgesteld (zie bijlage 1).

In het B&A-rapport 'Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren'<sup>4</sup> worden vraagtekens gezet bij de duurzaamheid en toekomstbestendigheid van de zelfstandige status van de gemeente. De conclusie op de centrale vraag van het onderzoek is "Nee, tenzij". Het 'nee' volgt uit de beoordeling dat er veel maatschappelijke en financiële risico's zijn. Het 'tenzij' komt voort uit de alternatieve wegen die benoemd zijn, maar waarvan de onderzoekers aangeven dat het perspectief beperkt is en op kortere termijn niet tot grote revenuen leidt.

De gemeenteraad van Haren besloot de conclusie van het onderzoek "Nee, tenzij" om te willen buigen in een "Ja". De gemeente Haren werkt met het project 'Beterr Haren' in de periode tot 1 juni aan een voorstel om hierin te voorzien, vanuit de gedachte dat de zelfstandigheid van Haren gecontinueerd wordt. GS hebben de gemeente Haren bij brief van 15 maart 2016 opgeroepen om in het licht van de ernst en de reikwijdte van de conclusies van het rapport en van de aanstaande herindeling van Groningen en Ten Boer parallel in overleg te treden met deze twee gemeenten. De gemeenten Groningen en Ten Boer zijn voornemens om na het zomerreces formele en onomkeerbare stappen in het herindelingsproces met elkaar te zetten. GS meenden daarom dat het van belang is om voor 1 juni intensief het gesprek aan te gaan en te onderzoeken op welke wijze passende oplossingen gevonden kunnen worden voor de geconstateerde knelpunten. Daarna

<sup>1</sup> Raadsbesluit gemeente Haren d.d. 25 november 2013

<sup>2</sup> Raadsbesluit gemeente Haren d.d. 12 januari 2015

<sup>3</sup> Raadsbesluit gemeente Haren d.d. 14 december 2015

<sup>4</sup> Rapport 'Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren, B&A maart 2016

kunnen beide varianten door de gemeente Haren afgewogen worden tegen de vraag waar de inwoners het beste mee worden gediend. Mocht op 1 juni namelijk blijken dat de gemeente Haren dit niet zelfstandig kan, is herindeling aan de orde. Gezien de lopende herindelingstrajecten is het enig alternatief voor de gemeente Haren dan een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer. Wil Haren bij dit herindelingstraject aansluiten dan betekent dit dat besluitvorming hierover vóór de zomer moet hebben plaatsgevonden.

### Open overleg

Omdat de gemeente Haren de verkenning van de optie van een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer niet zelf ter hand nam, heeft het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen het initiatief genomen het gesprek tussen de drie gemeenten hierover zelf actief op gang te brengen. Daartoe heeft het college van Gedeputeerde Staten een provinciale procedure gestart. In een brief van 30 maart jl. aan de gemeenteraden en colleges van Burgemeester en Wethouders van de betreffende gemeenten heeft het college van Gedeputeerde Staten aangekondigd te starten met een open overleg als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). GS schrijven: "Deze stap is erop gericht om samen met de gemeenten te verkennen of in het belang van de inwoners van deze gemeenten gekomen kan worden tot een duurzame en bestuurskrachtige oplossing in regionaal perspectief, die op zoveel mogelijk draagvlak kan rekenen."

In een startbijeenkomst op 8 april jl. heeft het college van Gedeputeerde Staten aan de colleges van Burgemeester en Wethouders en gemeenteraden een toelichting gegeven op de aanleiding van de procedure, hen geïnformeerd over de provinciale Arhi-procedure, het doel van het open overleg en de wijze waarop dit overleg gevoerd wordt. Gedeputeerde Staten heeft het gesprek van de drie gemeenten gefaciliteerd door de inzet van een onafhankelijke voorzitter, de heer drs. H.H. Apotheker. Hij is bij de gespreksleiding en voorbereiding ondersteund door een onafhankelijk procesbegeleider, mevrouw drs. A.M.W. Rohen die tevens de eindredactie heeft gevoerd op de rapportage.

### Totstandkoming rapportage

Na een eerste ronde gesprekken met de afzonderlijke colleges van Burgemeester en Wethouders hebben het college van Gedeputeerde Staten, de colleges van Burgemeester en Wethouders en de delegaties van de gemeenteraden afgesproken toe te werken naar een gezamenlijke rapportage, waarin de resultaten van de verkenning herindeling Groningen, Haren en Ten Boer zijn opgenomen. Ook hebben zij afgesproken deze vervolgesprekken te laten voeren door een delegatie van de colleges van Burgemeester en Wethouders. De colleges van Burgemeester en Wethouders waren verantwoordelijk voor het op adequate wijze betrekken van hun gemeenteraden. De voorliggende rapportage is dan ook in gezamenlijkheid tot stand gekomen. Uitgangspunt voor de verkenning is de herindelingsdatum van 1 januari 2019. Gegeven de schaalgrootte van de betrokken gemeenten is bovendien uitgegaan van een lichte samenvoeging, waarbij formeel alleen de gemeenten Haren en Ten Boer worden opgeheven. De onafhankelijk voorzitter en procesbegeleider hebben de regie gevoerd over de totstandkoming van de rapportage. De betrokken gemeenten hebben met elkaar de bouwstenen aangeleverd en hebben hierover met elkaar in een aantal gezamenlijke bijeenkomsten het gesprek gevoerd. Het financieel onderzoek (bijlage 5) is uitgevoerd door bureau Deloitte. De



berekeningen van de herindelingsbijdrage en de algemene uitkering zijn aangeleverd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken (bijlage 2).

### Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de huidige situatie geschetst van de drie gemeenten. Hierin wordt met name ingegaan op een aantal '*facts and figures*'. In hoofdstuk 3 geven de betrokken gemeenten antwoord op de vraag wat de nieuwe gemeente voor haar inwoners kan betekenen. In hoofdstuk 4 zijn vanuit de gedeelde visie van de betrokken gemeenten op deze nieuwe gemeente benoemd welke belangrijke onderwerpen in een eventueel herindelingstraject gezamenlijk nader uitgewerkt moeten worden. In hoofdstuk 5 tenslotte is de nieuwe gemeente beoordeeld op basis van de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling en de aanvullende criteria van de provincie Groningen.

### Vervolgproces

De voorliggende rapportage wordt door de colleges van Burgemeester en Wethouders aangeboden aan hun gemeenteraden. Voor de gemeente Haren betekent dit dat aan de gemeenteraad van Haren zowel de variant Beterr Haren als de variant Herindeling Groningen, Haren en Ten Boer zal worden voorgelegd. De betrokken gemeenten koersen op besluitvorming vóór eind juni 2016. De provincie zal vóór 1 juli eveneens tot standpuntbepaling overgaan.

## 2. De huidige situatie: Groningen, Haren en Ten Boer

De drie gemeenten maken onderdeel uit van het samenwerkingsverband Regiovisie Groningen-Assen. In deze regio wonen ca. 470.000 inwoners. Bijna 50% van de inwoners van dit gebied is woonachtig in Groningen, Haren of Ten Boer. De gemeenten participeren naast de Regiovisie Groningen-Assen ook alle drie in een aantal andere samenwerkingsverbanden (zie bijlage 3). De gemeenten Ten Boer en Haren zijn sterk georiënteerd op de gemeente Groningen. De bebouwde gebieden van Groningen, Haren en Ten Boer vloeien vrijwel in elkaar over. De overgang wordt gevormd door een groene long, een waardevol groen tussengebied. Qua bevolkingsopbouw zijn de drie gemeenten min of meer elkaars contramal: Groningen heeft (en houdt) een relatief jonge bevolking, Haren en Ten Boer hebben een relatief oude en nog verder vergrijzende bevolking. Voor voorzieningen, werk en sociale contacten zijn veel inwoners van Haren en Ten Boer gericht op Groningen.

Tabel 1 Kerncijfers (een overzicht van de lokale lastendruk is opgenomen in bijlage 4)

Gemeente	Inwoners <sup>5</sup>	Opper- vlakte <sup>6</sup> in km <sup>2</sup>	Wijken en kernen	Omvang begroting 2016 in miljoen € <sup>7</sup>	Raads- zetels	Fte	Werk- gelegenheid <sup>8</sup>
<b>Groningen</b>	200.997	84	43	980,0	39	2.772	133.710
<b>Meerstad<sup>9</sup></b>	circa 900 <sup>10</sup>	18					
<b>Haren</b>	19.089	51	4	52,5	17	158	6.921
<b>Ten Boer</b>	7.356	46	9	15,7	13	14	1.782
<b>Totaal</b>	228.000	198					

Oktober 2015 heeft de gemeente Ten Boer besloten tot herindeling met de gemeente Groningen, waarbij nog onduidelijk was of ook de gemeente Haren zou participeren. De gemeente Ten Boer heeft vanaf 2007 al een groot deel van de ambtelijke organisatie ondergebracht bij de gemeente Groningen. De wederzijdse ervaringen zijn positief. De gemeente Ten Boer heeft een artikel 12 status en derhalve fors moeten ingrijpen door enerzijds te bezuinigen en anderzijds de lokale lasten te verhogen. De financiële problematiek van de gemeente is (zo goed als) opgelost voor zover het de oplossingen betreft van met name het tekort dat is ontstaan door de grondproblematiek. De saneringsbegroting is door de gemeenteraad vastgesteld, de artikel 12 beschikking van het ministerie van BZK over het jaar 2014 is ontvangen en de verwachte uitkomst van de beschikking over de jaren 2015 t/m 2017 voor het resterende tekort is positief<sup>11</sup>. Het ligt in de verwachting dat de artikel 12 status na 2016 vervalt. Hoewel de gemeente dan weer een gezonde begroting heeft blijft de

<sup>5</sup> CBS: Statline, Bevolkingsontwikkeling; regio per maand, voorlopige cijfers 1-1-2016 (april 2016).

<sup>6</sup> CBS: Statline, Bodemgebruik per gemeente 2012 (febr. 2016).

<sup>7</sup> Opgave provincie, 2016.

<sup>8</sup> Provinciaal Werkgelegenheidsregister 2016, aantal werkzame personen (fulltime, parttime en uitzendkrachten), april 2015.

<sup>9</sup> Grenscorrectie per 1 januari 2017.

<sup>10</sup> Informatie gemeente Groningen.

<sup>11</sup> Scenario's voor de bestuurlijke toekomst van de gemeente Ten Boer, september 2015.

financiële noodzaak tot herindelen. De financiële speelruimte is te beperkt voor een bestuurskrachtige, zelfstandige toekomst. Voor Groningen geldt dat sprake is van een financieel robuuste situatie, met een stevige begroting.

De gemeente Haren heeft een kleine ambtelijke organisatie en huurt geregeld deskundigheid in bij de gemeente Groningen. De eerdere twijfels van de gemeente Haren over continuering van de zelfstandigheid, de kritische kanttekeningen in het rapport van B&A en de vermelding van 'financiële risico's' waren voor de gemeente Haren aanleiding om in het traject 'Beterr Haren' een financiële stress-test te laten uitvoeren. In het open overleg waren deze punten aanleiding om Deloitte een aanvullend onderzoek (zie bijlage 5) te laten verrichten. Deloitte concludeert<sup>12</sup> dat de financiële positie van de gemeente Haren zich op het randje beweegt. De exploitatie kent naar de toekomst toe de nodige risico's, het weerstandsvermogen is niet sterk en de schulden en lokale lasten zijn hoog. Daardoor komt het huidige voorzieningenniveau onder druk te staan. De gemeente werkt ieder jaar hard en creatief aan een sluitende begroting, maar de rek is eruit. De begroting biedt bij het huidige beleid weinig tot geen ruimte voor nieuwe ambities en het opvangen van tegenvallers. Een aantal structurele risico's is nog niet in de begroting verwerkt. De Perspectiefnota 2017 geeft voor 2017 een tekort in plaats van een voordelig saldo. De perspectiefnota toont vooral de afhankelijkheden van externe factoren en de kwetsbaarheid van de exploitatie. Ruimte om te sparen is er niet. Qua solvabiliteit valt de gemeente Haren in de categorie 'meest risicovol'. Dit wordt veroorzaakt door een beperkte reservepositie in combinatie met hoge schulden. Met name het ontbreken van een vrij besteedbaar deel binnen de reserves maakt de gemeente kwetsbaar voor tegenvallers en beperkt de gemeente in de eigen (incidentele) beleidsruimte. Structurele weerstandscapaciteit is aanwezig in de vorm van OZB-capaciteit. Deze weerstandscapaciteit is echter beperkt, gelet op de structurele risico's en wordt verder beperkt als de OZB bovengemiddeld stijgt. De lokale lasten zijn echter al hoog, wat blijkt uit cijfers Coelo.

De financiële situatie van de gemeente Haren is kortom zorgelijk. Het weerstandsvermogen is door de lage reserves relatief beperkt en kan onvoorziene tegenvallers niet duurzaam opvangen. Specifiek worden door Deloitte het sociaal domein en de taakstelling personeelsreductie als risico genoemd. De korting op de uitkering voor het Sociaal Domein (Jeugd) loopt voor Haren op tot ca. 2 miljoen euro in 2019. Hier staan geen concrete beheersmaatregelen tegenover. Deloitte beoordeelt de inschatting van het risico van 10% als te laag en acht de kans op een aanzienlijk structureel tekort dan ook groter. De vermogenspositie van de gemeente is zwak (lage solvabiliteit) en de netto schuldquote is hoog, terwijl de begroting al jaren met hangen en wurgen sluitend wordt gemaakt. Daar zit geen enkele ruimte in. De belastingdruk is al hoog en een verdere verhoging van de OZB gaat ten koste van de structurele weerstandscapaciteit, terwijl er feitelijk extra middelen moeten worden vrijgemaakt om het structureel deel van het weerstandsvermogen te versterken. Door de beperkte ruimte tot lastenverhoging (ruimte is nog zo'n 8 ton aan inkomsten tot aan de artikel 12 norm) komt bij tegenvallers het voorzieningenniveau onder druk te staan (verdere bezuinigingen). Voor nieuw beleid, ambities en bijbehorende investeringsagenda is daardoor geen ruimte aanwezig.

---

<sup>12</sup> Rapportage financieel onderzoek gemeente Haren, Deloitte juni 2016.

### 3. Het toekomstperspectief: één nieuwe gemeente

In dit hoofdstuk schetsen de betrokken gemeenten het toekomstperspectief van een potentiële gemeente Groningen, Haren en Ten Boer en de meerwaarde die dit de inwoners uit deze gemeenten kan bieden. De nieuwe gemeente telt meer dan 228.000 inwoners, verbindt Stad en Ommeland en beslaat een belangrijk deel van de regio Groningen-Assen. Van de inwoners van de provincie zal 39 procent woonachtig zijn in de nieuwe gemeente. De nieuwe gemeente beschikt over een begroting van meer dan één miljard. Op de kaart op de volgende pagina is de geografische ligging en het gebied van de nieuwe gemeente in kaart gebracht.

De nieuwe gemeente biedt haar inwoners meer bestuurskracht dan de drie gemeenten dit in de huidige situatie aan hun inwoners kunnen bieden, met name voor de gemeenten Haren en Ten Boer. Achtereenvolgens gaan wij in op een aantal aspecten van deze bestuurskracht:

- belangenbehartiging
- burgerkracht
- ontwikkelkracht en innovatie
- organisatiekracht
- financiële robuustheid

#### Belangenbehartiging

De nieuwe gemeente zal een betere positie hebben als (gespreks-)partner voor medeoverheden, bedrijven en instellingen. De verbeterde regionale positie draagt bij aan de profilering en uit zich op verschillende niveaus. In het gaswinningsdossier zal de nieuwe gemeente een sterke positie innemen. Dit biedt kansen, zeker voor Ten Boer, waar dit dossier een forse impact heeft en de inwoners hard raakt.

De bestuurlijke schaal van de nieuwe gemeente sluit beter aan bij het schaalniveau van de vraagstukken. Dit maakt het mogelijk een stevige ontwikkelagenda te realiseren voor het hele gebied en daarmee het gebied én de regio naar een hoger niveau te brengen. Er ontstaat een goede uitgangssituatie voor een fundamentele herverdeling van taken tussen gemeente en provincie.

De politiek-bestuurlijke ruimte neemt bij minder afhankelijkheid van samenwerkingsverbanden toe. Op regionaal en provinciaal niveau zal de nieuwe gemeente ook in samenwerkingsverbanden participeren, hetzij omdat het wettelijk verplicht is (bv. ODG) hetzij omdat het de uitvoering van de taken bevordert. Na herindeling participeren in de overblijvende samenwerkingsverbanden echter minder partners, waardoor er meer mogelijkheden zijn om binnen die verbanden een meer bepalende rol te spelen. Door de verminderde afhankelijkheid van en de grotere invloed op de samenwerkingsverbanden neemt de transparantie, slagkracht en mogelijkheid tot democratische controle toe.

Op landelijk niveau is de gemeente een speler met een groter voedingsgebied, behorende tot de top-vijf-steden in Nederland. Dit zal bijdragen aan een goede uitgangspositie voor deelname aan landelijke gremia, het uitoefenen van invloed op te verdelen gelden en in de nog volgende decentralisatiediscussies met het Rijk. Ook internationaal kan de nieuwe gemeente deze positie uitdragen. Europese subsidies kunnen makkelijker worden binnengehaald.



## Burgerkracht

De nieuwe gemeente biedt de kansen die ontstaan door de dynamiek van een verbindende en netwerkende overheid enerzijds en toenemende burgerinitiatieven anderzijds: meer dan alleen de traditionele inspraak en participatiemogelijkheden, zal de nieuwe gemeente op co-creatie en gezamenlijke (overheid, burgers, bedrijven en instellingen) beleidsinnovatie moeten sturen. Daarvoor zijn adequate faciliteiten en (professionele) ondersteuning nodig. De nieuwe gemeente kan de voordelen van zijn schaalgrootte, in termen van kwaliteit van bestuur en ambtelijke professionaliteit, benutten voor een structuur waarin met bovenlokale instellingen wordt gewerkt in teams voor de verschillende gemeenschappen (wijken, dorpen, kernen) en specifieke doelgroepen. Vertrekpunt is dat de gemeente bij en met burgers, samen met bedrijven en instellingen, de nieuwe gemeente maken. Dit is een doorontwikkeling van de trend die nu al in de betrokken gemeenten is ingezet en waarbij het beleid en de manier van werken decentraal wordt vormgegeven in wijken en kernen.

De bestuurlijk en ambtelijk sterkere gemeente biedt ook meer mogelijkheden voor gezamenlijke initiatieven van burgers: de doe-democratie vraagt om actieve burgers die worden ondersteund en gefaciliteerd door de overheid. Door de ervaringen van de drie gemeenten op dat vlak te bundelen kan het principe van de inclusieve samenleving meer en beter worden toegepast: zelfredzaamheid en saamhorigheid inzetten om iedereen er bij te houden. De burger is voor de behartiging van zijn belangen en een bijdrage vanuit zijn maatschappelijke betrokkenheid bovendien niet meer enkel of primair gericht op zijn woongebied: hij organiseert zich in toenemende mate op thema's; een grotere schaal sluit daar beter op aan.

De nieuwe gemeente neemt de uitdaging aan de sfeer van dynamiek en verandering (zoals in steden) te combineren met andere sterke punten zoals nabuurschap. De gemeente zoekt bewust naar de identiteit en eigenheid van kernen en wijken, daarbij voortbordurend op de bestaande inzet.

## Ontwikkelkracht en innovatie

De nieuwe gemeente wordt op verschillende terreinen (economie, cultuur, onderwijs, duurzaamheid) voor een groot gebied een nog sterkere motor voor verdere ontwikkeling; dat gebied strekt zich uit van Assen tot aan Delfzijl, maar ook voor het Noorden als geheel vervult de nieuwe gemeente een belangrijke rol. Er is een groter potentieel te benutten als het gaat om de concurrentiepositie van de nieuwe gemeente: als één van de grootste gemeenten van Nederland kan het zijn economische kracht paren aan de unieke kenmerken van Groningen (kennisstad, cultuurstad, fietsstad) en de eigenheid van Haren en Ten Boer met de ecologische en landschappelijke kwaliteiten (groen, landelijk, ruimtelijk). Toegenomen werkgelegenheid in allerlei sectoren kan daarvan het gevolg zijn.

De trekkersrol van de huidige gemeente Groningen in het regionale economische beleid, met de ambtelijke expertise voor het ondersteunen en faciliteren van startende ondernemers en gevestigde bedrijven, vormt een bewezen sterke basis voor de inzet in de gehele nieuwe gemeente. De nieuwe gemeente kan profiteren van het gevormde (zich ook internationaal uitstreckende) netwerk van waaruit wordt samengewerkt met steden in het Noorden, met de regio Groningen-Assen, met de regio Eemdelta en de belangrijke Duitse steden Oldenburg, Bremen en Hamburg. De nieuwe gemeente kan een sterke regio vormen, waarin ondernemerschap wordt gestimuleerd en een goed

klimaat kan worden geboden voor start-ups en andere broedplaatsen van beginnende, vaak innovatieve bedrijven. De samenwerking met de kennis- en onderwijsinstellingen en met kennisintensieve sectoren kan daarbij verder worden uitgebouwd. Schaalvergroting dwingt tot beleidsinnovatie; daarin krijgen ook burgers, bedrijven en instellingen een rol.

De nieuwe gemeente biedt kansen voor het realiseren van een ambitieuze agenda op het gebied van duurzaamheid. Daarbij denken we aan stimulering energiebesparing, duurzame inkoop, aanbestedingen met duurzaamheidsdoelen, stimulering duurzame energie. Plannen waar de drie gemeenten afzonderlijk of samen (Groningen en Ten Boer) mee bezig zijn en die passen in deze uitgangspunten zijn bijvoorbeeld:

- energiebesparing in scholen;
- ondersteuning bij de opzet van een energiecoöperatie;
- het digitale energieloket voorzien van lokale informatie;
- ondersteuning initiatieven voor zonneparken;
- het onderzoeken van de mogelijkheid om Energy Challenges te koppelen aan het energiebesparingsprogramma van scholen;
- het starten met een gebiedstafel Noorden Duurzaam;
- het werken aan een stimuleringsprogramma voor particuliere woningbouw;
- geothermie.

De combinatie van het plattelandsgebied met al zijn historie, de vele culturele evenementen in de stad, het groene en waterrijke gebied van de drie gemeenten en de historische kwaliteiten en aantrekkingskracht van de binnenstad, biedt een unieke kans op een gemeente met een zeer gevarieerd aanbod op gebied van recreatie en toerisme. Recreatie en toerisme is van groot economisch belang en levert daarnaast een bijdrage aan de identiteit, de vitaliteit en maatschappelijke samenhang van de nieuwe gemeente. Het recreatief en toeristisch product is immers een samengesteld product. De bezoeker combineert tijdens het verblijf allerlei activiteiten met elkaar, die door een grote groep verschillende aanbieders wordt aangeleverd, te weten horeca, natuur en landschap, cultuur en evenementen, retail, cultuurhistorie, water, sport etc. De sector levert indirect ook een essentiële bijdrage aan de naamsbekendheid en aantrekkelijkheid op het gebied van wonen en werken. Het vestigingsklimaat kan hierdoor versterkt worden. De sector neemt de regierol op zich in het realiseren van de doelstellingen met betrekking tot de kwaliteit en de kwantiteit van het toeristisch en recreatieve voorzieningenniveau en de gemeente faciliteert. Het beeldmerk van de nieuwe gemeente zal op recreatief gebied bekend worden in de gemeente, maar vooral in de wijde regio en landelijk. Het beeldmerk draagt bij aan de bekendheid van de regio. Daarnaast zijn slimme verbanden te leggen tussen de diverse betrokken partijen, die onderdeel (kunnen) zijn van het recreatief-toeristische product. Dit is bijvoorbeeld de middenstand, horeca, Groene Groepen en cultuur, maar ook de relatie met wonen en werken in de gemeente. Zo is in Haren de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in recreatie en toerisme. Het gebied rondom het Paterswoldsemeer is sterk verbeterd en aantrekkelijk gemaakt om te recreëren. Aan de zijde van Groningen wordt gewerkt aan de ontwikkeling van de Zuidoost hoek. De gezamenlijke promotie, verbinding en samenwerking in het gebied maakt het mogelijk toeristen een totaalpakket aan te bieden. Dit biedt kansen daar waar het bijvoorbeeld de aansluiting bij het Geopark betreft. Zowel Groningen als Haren zijn in 2015 aangesloten, waardoor beide onderdeel zijn geworden van het

enige Geopark in Nederland. Het Geopark heeft de Unesco status gekregen. Een unieke kans om het gebied nog steviger te promoten.

### Organisatiekracht

De organisatie van de nieuwe gemeente zal alles in huis hebben om de ambities te verwezenlijken. De organisatieomvang van meer dan 2.800 fte biedt stevigheid en continuïteit. Onderlinge vervangbaarheid is gemakkelijk te regelen en met de combinatie van de kennis en kunde uit de drie organisaties zijn alle competenties in huis om de opgaven uit zowel het stedelijk als het landelijk gebied, alsmede de dwarsverbanden daar tussen goed op te pakken. Medewerkers van Groningen, Haren en Ten Boer leren van elkaar. De samenvoeging van de ambtelijke organisaties heeft een effect op de kwaliteit die de organisatie te bieden heeft en de inzetbaarheid van medewerkers. Daarmee hebben Groningen en Ten Boer al goede ervaring opgedaan. De gemeente kan haar medewerkers ontwikkel- en doorgroeiperspectief bieden en is mede daarom een aantrekkelijke werkgever. De organisatie streeft ernaar het beste uit de drie gemeentelijke organisaties te combineren en daarmee te functioneren als één flexibele burgergerichte organisatie, die wendbaar en adaptief inspeelt op ontwikkelingen en politiek-bestuurlijke opdrachten.

De nieuwe gemeente biedt volop mogelijkheden voor de invulling en organisatie van de dienstverlening. Verdergaande automatisering van standaard werkprocessen (vergunningen, identiteitsdocumenten etc.) leidt tot kostenbesparing. De efficiencywinst die hiermee wordt behaald, moet worden ingezet voor het versterken van de contacten met de inwoner. De opdracht voor de nieuwe organisatie moet zijn om de lijnen naar de inwoner zo kort mogelijk te laten zijn, zodat de gemeente haar rol als eerste overheid echt waar maakt. De organisatie moet *Inwonergericht* werken. De uitdaging is om in een grote organisatie gebruik te maken van de professionaliteit en de vaardigheden van medewerkers om bureaucratie te voorkomen. De inwoner moet geen organisatie ervaren, maar in gesprek kunnen komen met een medewerker die hem deskundig adviseert en verder helpt. De betrokkenheid van bestuur en organisatie bij haar inwoners moet in een grotere organisatie goed worden gecontinueerd of zelfs verbeterd. Het blijkt dat bij meerdere herindelingen er na de samenvoeging juist meer contact is met de kernen en dorpen. In het volgende hoofdstuk wordt een aantal suggesties gedaan hoe de nieuwe gemeente dit kan organiseren. Een onderwerp dat heel belangrijk is en verdere uitwerking behoeft.

### Financiële robuustheid

De nieuwe gemeente zal financieel robuust zijn. Dit komt tot uitdrukking in de omvang van de begroting en een gezonde reservepositie (waar dat nu voor Haren en Ten Boer afzonderlijk niet geldt) en het benutten van efficiency-voordelen.

De nieuwe gemeente heeft een begroting van meer dan 1 miljard euro. Deze omvang betekent dat de gemeente tegenvallers kan opvangen en toch een investeringsagenda kan blijven voeren. Een groter volume aan middelen voor de samengevoegde gemeente leidt tot een grotere mate van uitwisselbaarheid van budgetten waardoor in wisselende omstandigheden makkelijker gekoerst kan worden op het behoud van voorzieningen, het op peil houden van het aanbod en maatwerk én het handhaven van tarieven. Zelfs in de moeilijkste jaren is gebleken dat de gemeente Groningen nog altijd naast alle bezuinigingen een investeringsagenda van 20 miljoen euro vrij heeft kunnen maken. De inwoners van de nieuwe gemeente kunnen met elkaar als groter geheel hiervan profiteren.



Onderzoek wijst uit dat herindeling leidt tot een kostenbesparing, die veelal vervolgens wordt ingezet voor andere beleidsdoelen<sup>13</sup>. De inverdieneffecten van de herindeling worden op deze wijze teruggeploegd en ingezet voor de inwoners van de nieuwe gemeente. De toename in organisatiekracht betekent minder noodzaak om hoge inhuurkosten te maken voor incidenteel noodzakelijk in te zetten capaciteit. Er treden relatieve schaalvoordelen op, doordat de kosten per eenheid dalen (door de spreiding van de kosten van diensten of processen over meer burgers). Er treden absolute schaalvoordelen op, zoals lagere bestuurskosten (doordat het aantal wethouders en raadsleden per inwoner daalt) en lagere lasten door de vermindering van het aantal samenwerkingsverbanden (met de daarvoor te maken bestuurs- en apparaatskosten). Tenslotte ontstaan schaalvoordelen ook op het vlak van inkoop, aanbesteding en concurrentie.

De nieuwe gemeente ontvangt een herindelingsbijdrage van het Rijk als tegemoetkoming voor de frictiekosten. Deze herindelingsbijdrage zal voor de nieuwe gemeente ca. 10,5 miljoen euro bedragen. Van dit bedrag wordt 25% aan de betrokken gemeenten uitgekeerd in het jaar voorafgaand aan de fusiedatum. Het restant wordt in vier achtereenvolgende jaren toegevoegd aan de uitkering gemeentefonds. Omdat de herindeling het karakter heeft van een lichte samenvoeging zal de verhouding tussen herindelingsbijdrage en frictiekosten naar verwachting relatief gunstig uitpakken. De berekeningen van de herindelingsbijdrage en de consequenties van de algemene uitkering na herindeling zijn opgenomen in bijlage 2.

---

<sup>13</sup> Kamerbrief d.d. 16 februari 2015, reactie COELO Onderzoeksrapport.

## 4. Vervolg: agenda voor nadere uitwerking

In het vorige hoofdstuk is geschetst wat de meerwaarde is van een nieuwe gemeente Groningen, Haren en Ten Boer ten opzichte van de huidige situatie. In het open overleg hebben de betrokken gemeenten ook met elkaar in kaart gebracht wat hun visie is op een aantal onderwerpen, die voor de inwoners van de betrokken gemeenten van grote waarde zijn. Voor deze onderwerpen is in dit hoofdstuk aangegeven wat het gedeelde perspectief is, waar de gebieden zich onderscheiden en welke zaken belangrijk zijn te behouden of te versterken in de nieuwe gemeente. In het geval de drie gemeenten opteren voor herindelen, zullen deze onderwerpen verder uitgewerkt moeten worden in onder meer de strategische visie op de nieuwe gemeente, het dienstverleningsconcept, het economisch beleid en de werkwijze in het sociaal domein.

### Strategische visie op Stad en Ommeland

De betrokken gemeenten delen het perspectief dat de nieuwe gemeente Groningen een krachtige bestuurlijke eenheid zal zijn die een belangrijke rol speelt in de ontwikkeling van de ambities in de regio Groningen-Assen. Tegelijkertijd kent de nieuwe gemeente een verscheidenheid aan gemeenschappen met ieder een eigen identiteit, waarin Stad en Ommeland elkaar in verschillende opzichten aanvullen: mal en contramal. Genoemd worden de economische en sociale samenhang, veel mensen in de ommelanden werken immers in de gemeente Groningen. Stad en Ommeland bieden de inwoners gevarieerde en interessante woonmilieus en kunnen elkaar versterken op het terrein van duurzaamheid, bijvoorbeeld in het vormgeven van de energietransitie. De healthy-aging strategie van Groningen en provincie wordt gesteund, waarvan ook de inwoners van Ten Boer en Haren kunnen profiteren.



De betrokken gemeenten delen dus het perspectief dat de nieuwe gemeente staat voor behoud en versterking van de kwaliteit van zowel de stedelijke als de landelijke delen. Maar de diversiteit vraagt ook om beleid op maat. Voor het stedelijk gebied is de uitdaging groei te faciliteren en tegelijkertijd de groeiende stad leefbaar en aantrekkelijk te houden voor alle inwoners. Voor het landelijk gebied zijn een groene en veilige woonomgeving, de bereikbaarheid, cultuurhistorische waarden en een open buitengebied een belangrijk onderdeel van de visie op de nieuwe gemeente. Als te behouden kwaliteiten worden ook de sociale cohesie genoemd (vooral in de buitendorpen), de kindvriendelijkheid van de leefomgeving en een behoorlijk voorzieningenniveau. Deze onderwerpen, alsmede de relatie burger en bestuur zullen verder uitgewerkt moeten worden in de strategische visie.

## Voorzieningen

De betrokken gemeenten delen het perspectief dat een goed voorzieningenniveau – inclusief retailvoorzieningen - belangrijk is voor de leefbaarheid, dat de vorming van de nieuwe gemeente geen directe gevolgen heeft voor de huidige voorzieningen en dat de instandhouding van deze voorzieningen in verhouding moet staan tot de kosten die hiermee gemoeid zijn en de lasten voor de inwoners. In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal elementen van het huidige voorzieningenniveau van de drie gebieden en het belang ervan voor de inwoners (niet limitatief). Het onderdeel retail komt terug in de paragraaf economische ontwikkelingen.

De gemeente Groningen heeft een uitgebreid voorzieningenniveau op alle relevante gebieden.

Haren heeft een bibliotheek, een centrum voor Kunst en Cultuur en een muziekschool. Iedere kern heeft haar eigen sportvoorzieningen, een buurthuis en een levendig verenigingsleven. Veel voorzieningen hebben een lokaal karakter. Haren heeft ook diverse onderwijsvoorzieningen en voorzieningen op het gebied van gezondheid en zorg met een sterk regionaal karakter, zoals Beatrixoord, het Blindeninstituut, de International School en Stichting Visio. De aanwezigheid van de voorzieningen beschouwen inwoners als een onderscheidende kwaliteit van de gemeente. Voor veel nieuwe inwoners is de aanwezigheid van voorzieningen een belangrijke overweging een woning in Haren te kopen. Voor bedrijven om zich er te vestigen.

Op cultuurgebied heeft Ten Boer een bibliotheek en wordt amateurkunst gesubsidieerd. Voor Ten Boer is het belangrijk dat de bibliotheek behouden blijft. Op sportgebied heeft de gemeente Ten Boer verschillende sportfaciliteiten (voetbalaccommodaties, tennisvereniging, sporthal) en een openlucht zwembad De Blinkerd. Het zwembad heeft een regionale functie. Ten Boer heeft eigen onderwijsvoorzieningen (openbare en christelijke basisscholen). Een afname van het leerlingenaantal ten gevolge van de vergrijzing zal mogelijk vragen om samenvoeging van scholen om het voortbestaan te verzekeren. Het is dan ook belangrijk de bestaande brede school nog meer te verbreden en een kwaliteitsimpuls te geven aan die verbreding. Met name in de buitendorpen zijn voorzieningen als sport en dorps huis vaak gecombineerd. Dit is vaak het sociale trefpunt van het dorp.

De illustraties geven aan dat op diverse schaalniveaus voorzieningen en leefbaarheidsniveaus spelen. De drie gemeenten hebben aangegeven dit te willen uitwerken.

## Relaties bestuur – burger

De betrokken gemeenten delen het perspectief dat het belangrijk is korte lijnen te hebben tot de burger en dat burgerparticipatie een belangrijke rol speelt in de leefbaarheid van stad en dorp en de sociale samenhang tussen haar inwoners. Burgerparticipatie, eigen kracht en zelfredzaamheid worden steeds belangrijker. Dat vraagt meer van burgers en overheid dan traditionele inspraak- en participatiemogelijkheden: denk aan co-creatie en gezamenlijke (overheid, burgers en instellingen) beleidsinnovatie. Inwoners zijn ook kritisch en mondig. Zij willen hun klachten kwijt kunnen, problemen opgelost zien en willen wensen en beleidsideeën kunnen aandragen. Dat vraagt een

herkenbaar aanspreekpunt, zowel bestuurlijk als ambtelijk. De betrokken gemeenten hebben concrete ideeën over de uitwerking.

De gemeente Groningen werkt met wijkwethouders en gaat uit van gebiedsgericht werken. Als equivalent van de wijkwethouder kent Haren de dorpswethouder en noemt Ten Boer de (contact)wethouder.

Haren doet de suggestie de instelling van dorpsraden te verkennen. Dorpsraden kunnen regelmatig met de wethouder overleggen en het college gevraagd en ongevraagd adviseren over ontwikkelingen in hun dorp. Zij vervullen in die zin een belangrijke schakel tussen inwoners en het bestuur en als eerste aanspreekpunt voor zowel inwoners als bestuur. Ten Boer oppert de mogelijkheid van inzet van raadsleden als bestuurlijk contactpersoon.

Ambtelijk kan een 'dorpsmanager' aangewezen worden bij de gemeente als contactpersoon voor de dorpen en dorpsraden. Ten Boer refereert hieraan als 'aandachtsfunctionaris/integraal regisseur'. Essentieel is dat de functionaris is aangehaakt op het bestuur en beschikt over doorzettingsmacht, kennis van gebied en beleid. De korte afstand wordt ook gefaciliteerd door een goed aanbod van gemeentelijke communicatiekanalen met ruimte voor interactie en debat. In Haren zijn in de huidige situatie jongeren vertegenwoordigd door een Jeugdraad.

### Dienstverlening

De betrokken gemeenten delen het perspectief dat dienstverlening weliswaar grootschalig georganiseerd kan worden, maar dat kleinschalig aangeboden wordt. Dit kan op verschillende wijzen tot uitdrukking komen. Genoemd worden onder meer gebiedsgericht werken, het werken met wijkposten, de instelling van gebiedsteams (zie ook paragraaf sociaal domein), het openhouden van een lokaal loket in de dorpen voor bijvoorbeeld paspoort of rijbewijs en heldere en transparante communicatie tussen gemeente en burger. Haren geeft als richting mee dat dienstverlening, die direct betrekking heeft op de woon- en leefomgeving bij voorkeur zo dicht mogelijk bij de inwoners moet staan en lokaal wordt georganiseerd (bijvoorbeeld politie, brandweer en een gemeentelijke buitendienst). Een andere suggestie is om het – dan voormalige gemeentehuis – te gebruiken voor het huisvesten van de gemeentelijke organisatie. Dienstverlening zal verder moeten worden uitgewerkt in het dienstverleningsconcept van de nieuwe gemeente.

### Economische en ruimtelijke ontwikkeling

#### Gedeeld perspectief

De betrokken gemeenten hebben een gedeeld perspectief op belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en de rol van de gemeente hierin. De gemeente moet inspelen op veranderende woonbehoeftes en een goed vestigingsklimaat voor ondernemers stimuleren. Een levendig centrum in stad en dorp draagt bij aan de leefbaarheid en de ontwikkelingsmogelijkheden. Een groot aantal forensen die dagelijks pendelt tussen dorp en stad vraagt om een goede infrastructuur. Openbaar vervoer moet gestimuleerd worden (verbetering van het aanbod, treinstations en de verbindingen hiernaar toe). Als één gemeente kan een steviger vuist gemaakt worden, bijvoorbeeld richting het

OV-Bureau waarin de gemeente Groningen momenteel al participeert. De combinatie van stad en landelijk gebied biedt uitgelezen kansen voor een sterk aanbod op het terrein van toerisme en recreatie. Zo wordt bijvoorbeeld in alle drie de gebieden gewerkt aan het uitbreiden van fietsverbindingen en routenetwerken. Gedeelde beelden zijn er ook als het gaat om het bevorderen van duurzame ontwikkeling.

De diversiteit en complementariteit van het stedelijk en landelijk gebied komt tot uiting in de wijze waarop dit gedeelde perspectief economisch en ruimtelijk tot ontwikkeling wordt gebracht in de drie gebieden. In deze paragraaf wordt een korte schets gegeven, waarin die drie gebieden zich onderscheiden (niet limitatief) en wat van belang is in die verscheidenheid om te behouden of te versterken. Het overzicht geeft aan dat er een gevarieerd economisch beleid gevoerd kan worden. Dit zal op een later moment in het herindelingstraject uitgewerkt moeten worden.

### Gebied nader bekeken: de gemeente Groningen

De gemeente Groningen is landelijk (en internationaal) in trek. Volgens het CBS zal de stad verder doorgroeien naar 230.000 inwoners in 2025. Niet alleen jongeren trekken naar de stad, ook gezinnen kiezen er steeds vaker bewust voor om in de stad te blijven wonen. Een aanzienlijk deel van de woningbehoefte wordt in de bestaande stad gerealiseerd (inbreiding) en daarnaast vindt er nieuwbouw plaats aan de rand van de stad (Meerstad en Reitdiep), waarvoor de planologische ruimte is vastgelegd.

De stad kenmerkt zich door een hoge bevolkingsdichtheid en concentratie van wonen, werken en voorzieningen, vooral in en rond de binnenstad. Een belangrijke opgave voor de komende jaren is dan ook hoe de groeiende stad leefbaar en aantrekkelijk blijft voor alle mensen die in de stad willen wonen, werken of recreëren. Vandaar dat de gemeente inzet op het vergroten van de openbare ruimte in de stad, het verbeteren van de verblijfsklimaat en het toegankelijker maken van het groen voor sport en bewegen. De stad kenmerkt zich ook door wijken die er momenteel goed voorstaan, door de stevige inzet op wijkvernieuwing. Een aantal van deze wijken blijft echter wel kwetsbaar, zowel fysiek als sociaal. Bestaande, onderscheidende kwaliteiten van woonmilieus worden aangezet, kwetsbare onderdelen versterkt.

Bedrijven zijn een belangrijke banenmotor. De stad zet dan ook in op het versterken van het ondernemersklimaat door samenwerking met stakeholders in de stad (ondernemersverenigingen, kennis- en onderwijsinstellingen, werkgeversorganisaties) en door bovenstedelijke samenwerking (de regio Groningen-Assen, Eemsdelta, Duitse partnersteden en steden in het Noorden). Naast ruimte voor ondernemers op bedrijventerreinen stimuleert de stad kleinschalige bedrijvigheid, zoals het stimuleren van (startend) ondernemerschap en het creëren van broedplaatsen voor innovatie. Groningen heeft de ambitie de stad als internationale kennis- en innovatiestad op de kaart te zetten. Groningen zet in op een stevig 'City Marketing'. Een goede bereikbaarheid van de stad is cruciaal voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de gehele regio. Elke dag gaat er een grote stroom mensen de stad in en uit met de auto, openbaar vervoer of fiets. De komende jaren vinden er grote investeringen plaats in de autoinfrastructuur (o.a. Ring Zuid) en de OV-infrastructuur (het stationsgebied). De stad kenmerkt zich ook door het hoge fietsgebruik: 60% van alle verplaatsingen

in de stad is met de fiets. De gemeente wil het fietsgebruik verder stimuleren door onder andere meer in te zetten op gedragsbeïnvloeding en beter benutten van de bestaande infrastructuur.

Het aantrekkelijke, historische karakter van de binnenstad is een cruciale factor voor de ontwikkeling van de stad en het belang daarvan voor de concurrentiepositie van de gehele regio. Per jaar bezoeken 19 tot 22 miljoen mensen de binnenstad, niet alleen om te winkelen maar steeds vaker ook voor beleving. De leegstand in de binnenstad van Groningen is lager dan gemiddeld. Ook biedt de binnenstad de juiste randvoorwaarden voor start-up-bedrijven. De gemeente werkt daarom al sinds de jaren '70 aan een aantrekkelijke binnenstad en wil de kwaliteit van de openbare ruimte in de binnenstad de komende jaren verbeteren en het openbaar gebied vergroten.

#### Gebied nader bekeken: de dorpen van Haren

Haren heeft in 2016 een Woonvisie ontwikkeld (wordt in de gemeenteraad van juni 2016 vastgesteld) waarin zij richting geeft aan de ontwikkeling van woningbouwplannen. Haren wil zich de komende jaren richten op de huisvesting van bijzondere doelgroepen en bijzondere wooninitiatieven, waarbij de focus ligt op transformatie en herstructurering en waarbij kenmerkende bebouwing behouden blijft. De komende jaren zijn geen grote uitbreidingsplannen voorzien bovenop de bestaande plannen in uitvoering. Dat spoort met de woningbouwopgave die Haren heeft in het kader van de regio Groningen-Assen en met de visie het buitengebied te koesteren en geen grootschalige ingrepen meer willen in het landelijk gebied. De groenkwaliteiten van Haren zijn vastgelegd in ruim 20 bestemmingsplannen die op orde zijn. Het bestemmingsplan voor het Buitengebied is geactualiseerd en nagenoeg afgerond. Daarin is met name het groene karakter vastgelegd. Haren koestert de groene buffer tussen Haren en Groningen en hecht aan het behoud ervan.

Het dorp Haren heeft een goed ontwikkeld centrum met veel kwaliteitsondernemingen en weinig leegstand. Veel mensen uit de stad komen naar Haren voor bijvoorbeeld het aanbod van kledingzaken. Voor Haren zijn de afronding van het project voor de ontwikkeling van het winkelcentrum aan het Haderaplein en het onderzoek naar gratis parkeren in het centrum van belang, maar ook ruimtelijke projecten als Nesciopark, winkelcentrum Oosterhaar en het Stationsgebied. Voor deze projecten zijn al investeringen gedaan, afspraken gemaakt en concrete stappen gezet.

Haren stimuleert ondernemers financieel en er vindt regelmatig overleg met hen plaats. De rol van de gemeente is faciliterend en voorwaardenscheppend. Van ondernemers verwacht Haren initiatieven en creatieve plannen en de uitvoering daarvan.

Toerisme en recreatie staat in Haren nog in de kinderschoenen maar heeft veel potentie, zoals het Geo-park waar Haren onlangs is toegetreden, de ontwikkeling van de Hortus en de verdere versterking van de beide meren in de gemeente. Verschillende partijen hebben aangegeven te willen investeren in de Hortus, mits de gemeente hierin ook een investeringsbijdrage levert.

#### Gebied nader bekeken: de dorpen van Ten Boer

Ook Ten Boer heeft in 2016 een Woonvisie ontwikkeld. Vanwege de bevolkingsprognose zijn in de dorpen weinig extra nieuwe woningen nodig. In de kleine dorpen moet ruimte blijven voor (kleinschalige) nieuwbouwplannen om zo te kunnen blijven aansluiten bij (toekomstige)

woonwensen van dorpsbewoners. In het dorp Ten Boer moeten nog twee exploitatieplannen worden afgerond: het centrumplan en Dijkshorn. Naast de financiële noodzaak om in te zetten op afronding is het aantrekken van jonge gezinnen, de grootste groep inwoners van Dijkshorn, belangrijk om in een vergrijzende omgeving draagvlak te houden onder een aantal voorzieningen. Het gebied Woldwijk is een 40 hectare groot gebied dat ooit bedoeld was voor woningbouw. De huidige bestemming is agrarisch en woningbouw lijkt voorlopig niet realistisch. Op dit moment is een coöperatie in oprichting die het gebied invulling gaat geven met initiatieven vanuit het dorp op het gebied van energie, cultuur, agrarische activiteiten, tijdelijke en experimentele woningbouw e.d. Ook het AZC van Ten Boer gaat in dit gebied gevestigd worden. Ten Boer koestert de groene zoom tussen Groningen (Lewenborg, Noorddijk) en Ten Boer (Garmerwolde / Thesinge) en het behoud hiervan. Versterking van de landschappelijke en ecologische kwaliteit van het gebied en aansluiting bij het recreatiegebied Kardingse zou het gebied een nog grotere meerwaarde kunnen geven, bv. op toeristisch gebied.

De economische ontwikkeling richt zich op kleinschaligheid. Koopmansplein als winkel- en dienstverleningscentrum heeft een belangrijke centrale functie voor de werkgelegenheid en leefbaarheid van het dorp Ten Boer en de buitendorpen. Het behoud en de doorontwikkeling van Koopmansplein is dan ook van groot belang, net als het behoud van het – volledig uitgenutte - bedrijventerrein. Ten Boer ziet met name kansen voor de ontwikkeling van kleinschalige bedrijvigheid: aardbevingsschade, versterking en verduurzaming bieden kansen voor kleine bouwbedrijven. Leegstaande agrarische bedrijven bieden plek voor woonwensen die passen bij de zogeheten ‘Cottage Industries’; een bedrijf of werkruimte aan huis. Ten Boer biedt mogelijkheden voor eenmansbedrijven of de kleine maakindustrie.

### Sociaal domein

De betrokken gemeenten hebben een gedeeld perspectief op belangrijke uitgangspunten in het sociaal domein: laagdrempeligheid, dicht bij de cliënt, lokaal georganiseerd en in samenwerking met partners. Ook voor het sociaal domein geldt dat er sprake is van diversiteit in de gebieden. Soms omdat dit samenhangt met een verschil in de bevolkingsopbouw. Zo is de bevolkingsopbouw in de gemeente Groningen relatief jong (o.a. 15% van de inwoners is 20-25 jaar) en is in het gebied Ten Boer sprake van sterke vergrijzing en ontgroening. Voor zowel de dorpen Ten Boer als de dorpen Haren geldt dat gehecht wordt aan het continueren van de manier waarop de ondersteuning in het sociaal domein nu is vorm gegeven. De werkwijzen in de stad en de dorpen lijken elkaar goed aan te vullen. Ter illustratie:

In de stad wordt gewerkt met WIJ-teams die een stad-brede dekking zullen hebben (nu al zeven teams en eind 2016 volledige dekking met elf teams). Ingezet wordt op laagdrempelige, preventieve zorg en een werkwijze volgens het credo ‘één huishouden, één plan, één regisseur’. In de dorpen Ten Boer werkt het sociaal team ‘De Deel’. Hier kunnen burgers terecht met vragen over opvoeden en opgroeien van kinderen, werk en uitkering, WMO-voorzieningen en diensten. Er zijn dorpscoaches werkzaam op de deel, die indien men dat wil ook thuis komen. In Haren wordt de toegang tot zorg en ondersteuning integraal uitgevoerd door het WIJZ-team (Werk, Inkomen, Jeugd en Zorg) volgens de uitgangspunten dat dit team geen zorg levert, maar de toegang beheert. Het team hanteert een individuele, persoonlijke en integrale aanpak en is relatiebeheerder voor verwijzende instanties.

Daarnaast zijn er lokale samenwerkingsverbanden van (zorg) aanbieders op het gebied van innovatie. Haren hanteert het principe 'lokaal wat lokaal kan'. Voor de nieuwe gemeente betekent dit op het niveau van de dorpen de toegang, de netwerken voor het maatschappelijk middenveld, 0<sup>de</sup> en 1<sup>ste</sup> lijn-ondersteuning en innovatie met de (lokale) organisaties regelen en op gemeentelijk of regionaal niveau de complexe zorg en ondersteuning, samenwerking met de Groninger gemeenten en toezicht en inkoop met ruimte voor kleine, lokale aanbieders.

Tenslotte hecht Haren aan het als gemeente zelf organiseren van re-integratie, vanwege de succesvolle ervaringen hiermee. Voor cliënten, (zorg)aanbieders, huisartsen, welzijn medewerkers, buurt- en dorpshuizen, vrijwilligersorganisaties, kerken etc. is een beperkt aantal vaste, gemeentelijke contactpersonen van belang die goed bekend zijn met de sociale infrastructuur in Haren.

De gemeenten hebben grote overeenkomsten in de manier waarop ze willen werken in het sociaal domein. Dit zal in het herindelingstraject verder uitgewerkt moeten worden.



## 5. Conclusies

### Toets aan de criteria van Rijk en provincie

De provincie Groningen toetst herindelingsadviezen aan de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling van het kabinet (28 mei 2013) en een aantal criteria die de provincie zelf aanvullend heeft vastgesteld (zie bijlage 1). Wat kunnen we concluderen als we deze verkenning toetsen aan de criteria?

**De nieuwe gemeente zal bestuurskrachtig zijn.** Niet alleen zal zij in staat zijn haar maatschappelijke opgaven en wettelijke taken goed uit te voeren, zij zal tevens beschikken over de organisatiekracht en financiële slagkracht en robuustheid om belangrijke ambities te verwezenlijken, te investeren en te ontwikkelen aan de hand van een uitdagende ontwikkelagenda. Als grootste gemeente in de provincie en – na de herindeling - vijfde gemeente in Nederland zal de gemeente deze toegenomen bestuurskracht in het belang van al haar inwoners zowel lokaal, regionaal als (inter-)nationaal beter kunnen inzetten. De democratische legitimatie wordt bevorderd en de invloed in samenwerkingsverbanden neemt toe.

**De nieuwe gemeente zal interne samenhang kennen.** Nu al vullen Stad en Ommeland elkaar aan en leggen inwoners en maatschappelijke organisaties dwarsverbanden, door de verschillende gebieden te benutten om te wonen, te werken en te recreëren. De nieuwe gemeente heeft alles in huis om een samenhangende, nieuwe identiteit te creëren en sluit aan bij het **nodale principe**. De eerste verkenning van een samenhangende agenda bevestigt dit. De nieuwe gemeente biedt ook de mogelijkheid om op basis van de ervaringen die in Groningen, Haren en Ten Boer zijn opgedaan de kracht van de burger te benutten voor het vinden van oplossingen.

**De nieuwe gemeente zal bijdragen aan evenwichtige regionale verhoudingen.** De herindeling past in de trend van bestuurlijke schaalvergroting die in de provincie plaatsvindt. Met deze opschaling zal de samenwerking tussen de nieuwe, grotere gemeenten zich meer gaan richten op een beleidsmatig hoger niveau en regionale strategische vraagstukken. Ook zullen door de gemeentelijke herindelingen de bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeenten onderling en tussen de gemeenten en de provincie veranderen. Het grondgebied van de nieuwe gemeente maakt deel uit van de regio Groningen-Assen. De nieuwe gemeente kan hier sterker en slagvaardiger in acteren dan voorheen en daarmee nog beter een bijdrage leveren aan de regionale opgaven in het gebied. Daarmee sluit het schaalniveau goed aan bij het **schaalniveau van de regionale vraagstukken** en de gebiedsopgaven en kansen die geboden worden door de **transport- en logistieke assen**.

**De nieuwe gemeente zal duurzaam zijn.** De nieuwe gemeente wordt in staat geacht voor een langere periode haar taken zelfstandig uit te voeren, vanwege haar omvang en financiële robuustheid. Tevens mag worden verwacht dat de nieuwe gemeente voor een langere periode niet zal worden betrokken bij een volgende herindeling, gelet op de tendens van bestuurlijke opschaling van omliggende gemeenten. Aldus is de nieuwe gemeente tevens duurzaam in regionaal perspectief.

**Ten aanzien van draagvlak** merken wij op dat onderscheid gemaakt moet worden tussen drie vormen van draagvlak: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk. De gekozen herindeling kent bij voorkeur de steun van de betrokken gemeente(rade)n en van de inwoners, maatschappelijke organisaties, instellingen en bedrijfsleven (lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak). Het Beleidskader stelt daarbij expliciet dat voor het investeren in het maatschappelijk draagvlak voor een herindeling het gemeentebestuur primair verantwoordelijk is. Daarnaast is het bestuurlijk regionaal draagvlak voor een herindeling van belang. Het gaat daarbij om de opvattingen van de omliggende

gemeenten en de provincie. Het sonderen van draagvlak is nu de eerst volgende belangrijke stap die gezet moet worden.

### Per saldo

Per saldo levert deze nieuwe gemeente, een krachtige bestuurlijke eenheid op die één verrijkte, dynamische agenda kan realiseren voor Stad en Ommeland. Deze gemeente is financieel robuust en beschikt over de organisatiekracht om burgerkracht te faciliteren, sociale cohesie te stimuleren en maatwerk te leveren op diverse schaalniveaus. De versterkte positie in Noord-Nederland, landelijk en internationaal, geeft deze gemeente een uitstekende uitgangspositie om haar economische en ruimtelijke ambities te realiseren en de belangen van haar 228.000 inwoners te behartigen.

In dit document is niet alleen een gezamenlijk toekomstperspectief geschetst maar ook een aantal onderwerpen en uitdagingen die bij een vervolg van het herindelingstraject nader uitgewerkt moeten worden. Deze gezamenlijke agenda kan dan een plaats krijgen in het gezamenlijke traject op weg naar één nieuwe gemeente.

## Bijlagen

1. Criteria beoordeling herindeling
2. Berekeningen herindelingsbijdrage en aanvullende uitkering, Ministerie van Binnenlandse Zaken
3. Overzicht samenwerkingsverbanden
4. Overzicht lokale lastendruk
5. Aanvullend financieel Onderzoek gemeente Haren, Deloitte

## Bijlage 1 Criteria beoordeling herindeling

Uit: Visie bestuurlijke organisatie Groningen d.d. 2 juli 2013

### Bijlage 1: Criteria / kwaliteitseisen

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling geeft aan dat bij de toetsing van herindelingsvoorstellen de volgende criteria, in onderlinge samenhang, worden betrokken:

- Draagvlak. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie vormen van draagvlak: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk. De gekozen indeling kent bij voorkeur de steun van alle gemeente(rade)n en van de betrokken inwoners(lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak). Het beleidskader stelt daarbij expliciet dat voor het maatschappelijk draagvlak op lokaal niveau de gemeente primair verantwoordelijk is. Herindelingen zullen daarnaast beoordeeld worden vanuit de regionale opgaven en verhoudingen. Daarbij spelen de opvattingen van provincies en buurgemeenten een rol.
- Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid: Het is wenselijk dat de nieuwe gemeente een herkenbare identiteit kent. Deze kan verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, etc. Het Beleidskader stelt daarbij ook dat van de betrokken gemeentebesturen een gemeenschappelijke visie gevraagd mag worden op de wijze waarop zij in de nieuw te vormen gemeente burgers, maatschappelijke organisaties en gemeenschappen zal betrekken bij de vormgeving, en indien gewenst, bij de uitvoering van beleid.
- Bestuurskracht. Maatschappelijke opgaven en wettelijke taken dienen adequaat uitgevoerd te kunnen worden, waarbij recht wordt gedaan aan de maatschappelijke omgeving en in het belang daarvan wordt gehandeld.
- Evenwichtige regionale verhoudingen: Door de vorming van een nieuwe gemeente moeten goede regionale verhoudingen ontstaan. Gemeenten wordt gevraagd in het herindelingsadvies daarop in te gaan en o.m. aan te geven hoe de schaal zich verhoudt tot het regionale opgavenprofiel.
- Duurzaamheid. De nieuwe gemeente hoort duurzaam in staat te zijn de gemeentelijke taken (zelfstandig) uit te voeren en dient in beginsel niet op afzienbare tijd wederom bij een herindeling betrokken te worden. Omdat duurzaamheid ook een regionaal aspect, dient de regionale context bij de beoordeling meegenomen te worden.

Voor de specifieke situatie in Groningen stellen wij daarbij enkele aanvullende criteria/uitwerkingen voor, die ook door de visitatiecommissie zijn gehanteerd:

- Het nodale principe: De oriëntatie van inwoners op voorzieningen of stedelijke kernen en de nog levende cultuurhistorische verbanden in het gebied.
- Een schaalniveau dat optimaal aansluit bij het schaalniveau van de regionale vraagstukken.
- De aanwezigheid van inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven en/ of van kansen die geboden worden door transport- en logistieke assen.

Grenscorrecties zullen onderdeel uitmaken en de uitkomst zijn van het vervolgproces en beoordeeld worden vanuit nut, noodzaak en draagvlak.

Bijlage 2 Herindelingsbijdrage en algemene uitkering

Berekeningen herindelingsbijdrage en algemene uitkering, Ministerie van Binnenlandse Zaken

## Fusie mutatie AU

<b>Uitkering gemeentefonds (GF) voor en na fusie (bedragen x € 1)</b>	
Uitkering gemeentefonds Groningen	445.367.379
Uitkering gemeentefonds Haren	24.433.458
Uitkering gemeentefonds Ten Boer	9.976.043
Uitkering gemeentefonds	
Uitkering gemeentefonds	
Uitkering gemeentefonds	
Uitkering gemeentefonds	
Uitkering gemeentefonds	
Uitkering gemeentefonds	
<b>Uitkering gemeentefonds voor fusie</b>	<b>479.776.881</b>
<b>Uitkering gemeentefonds na fusie voor Groningen Nieuw</b>	<b>479.609.182</b>
<b>Mutatie uitkering gemeentefonds door fusie</b>	<b>-167.699</b>
Mutatie per inwoner	-1
Mutatie procentueel	-0,03%
<b>Specificatie mutatie uitkering gemeentefonds door fusie (bedragen x € 1)*</b>	
Aantal kernen groter dan 500 adressen	-80.391
Lokaal klantenpotentieel	43.695
Regional klantenpotentieel	842.123
Achterstandsleerlingen (drempel)	0
Minderheden (drempel)	0
Land * bodemfactor gemeente	2.633
Buitenwater	0
Oppervlakte bebouwing woonkernen * bodemfactor woonkernen	-32.023
Oppervlakte bebouwing buitengebied * bodemfactor buitengebied	-5.196
Woonruimten * bodemfactor woonkernen	-107.507
Omgevingsadressendichtheid	131.221
Omgevingsadressendichtheid (drempel)	0
Oeverlengte * bodemfactor gemeente	860
Oeverlengte * bodemfactor gemeente * oeverdichtheid	-239.549
Aantal kernen	-13.124
Aantal kernen * bodemfactor buitengebied	-25.774
Vast bedrag	-684.668
<b>Mutatie algemene uitkering door fusie</b>	<b>-167.699</b>

\* Integratie- en decentralisatie-uitkeringen van de afzonderlijke gemeenten worden opgeteld voor de fusiegemeente

<b>A) Vast bedrag per gemeente</b>			
1. Vast bedrag per gemeente waarmee het totaal aantal gemeenten afneemt door de samenvoeging		2.806.800	
2. Aantal gemeenten waarmee het totaal aantal gemeenten door de samenvoeging verminderd wordt	2		
<b>3. Verdeelmaatstaf herindeling op basis van vast bedrag per gemeente</b>	(1x2)		<b>5.613.600,00</b>
<b>B) Vast bedrag per inwoner</b>			
4. Vast bedrag per bij samenvoeging betrokken inwoners op één jaar voorafgaand aan de herindeling, met uitzondering van de inwoners van de grootste gemeente		66,61	
5. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente Groningen		200.336	
6. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente Haren		18.924	
7. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente Ten Boer		7.452	
8. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente			
9. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente			
10. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente			
11. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente			
12. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente			
13. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente			
14. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente			
15. Totaal aantal inwoners bij de herindeling betrokken per 1 januari 2016		226.712	
16. Aantal inwoners van de gemeente met het grootste aantal inwoners per 1 januari 2016	(som 5 t/m 14)	200.336	
17. Aantal inwoners waarvoor het vast bedrag wordt betaald	(15-16)		26.376
<b>18. Verdeelmaatstaf herindeling op basis van vast bedrag per inwoner</b>	(17x4)		<b>1.756.905,36</b>
<b>C) Tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling</b>			
19. Totaal tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling exclusief uitkeringsfactor	(3+16)	7.370.505	
20. Voorlopige uitkeringsfactor van het jaar voorafgaand aan de herindeling		1,448	
21. Totaal tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling inclusief uitkeringsfactor	(19x20)		10.672.492
22. Totaal tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling inclusief uitkeringsfactor per inwoner	(21/15)	47	
<b>D) Betaalritme tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling inclusief uitkeringsfactor en verruiming</b>			
23. 1e jaar: het bedrag van de verruiming (voorafgaand aan de daadwerkelijke herindeling)	(1/5*21)	2.134.498	
24. Restantbedrag	(21 - 23)	8.537.993	
25. 2e jaar: 40% van het restantbedrag	(24x25)	3.415.197	40%
26. 3e jaar: 20% van de tijdelijke maatstaf exclusief verruiming	(24x26)	1.707.599	20%
27. 4e jaar: 20% van de tijdelijke maatstaf exclusief verruiming	(24x27)	1.707.599	20%
28. 5e jaar: 20% van de tijdelijke maatstaf exclusief verruiming	(24x28)	1.707.599	20%
<b>29. Totaal</b>	(23+25+26+27+28)		<b>10.672.492</b>

<sup>1</sup> De betrokken gemeenten ontvangen alle een even groot bedrag.

## Bijlage 3 Overzicht samenwerkingsverbanden Haren-Groningen

Overzicht d.d. 24 mei 2016

Samenwerkingsverband	Achtergrond/ doel (waarom)	Deelnemers (wie)	Beleids- terrein(en) (wat)	Aard van de samenwerking (hoe)
<b>ALGEMEEN</b>				
Samenwerkingsverband Noord-Nederland	Het SNN faciliteert partijen in Noord-Nederland om hun ambities gericht op innovatieve, duurzame en inclusieve groei van Noord-Nederland, te realiseren.	Provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, gemeente Groningen	Ruimte en economie	Binnen het SNN wordt het ruimtelijke en economische beleid van de drie provincies afgestemd. SNN voert namens het noorden onderhandelingen met het Rijk en Brussel. Doel van deze afstemming is het versterken van de economische positie van Noord-Nederland.
Regio Groningen Assen	Regionale samenwerking de provincies Groningen en Drenthe en ter versterking van de economie en de gebiedskwaliteit, Infrastructuur en de kwaliteit van stad en omliggende gebieden	Provincies Groningen en Drenthe, gemeenten Assen, Bedum, Groningen, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Noordenveld, Slochteren, Ten Boer, Tynaarlo, Winsum en Zuidhorn.	Regio Groningen Assen	Regionale samenwerking de provincies Groningen en Drenthe en ter versterking van de economie en de gebiedskwaliteit, Infrastructuur en de kwaliteit van stad en omliggende gebieden
VGG	Afstemming en samenwerking tussen gemeenten, uitvoering van gezamenlijke projecten	Alle Groninger gemeenten	Alle beleids-terreinen	Privaatrechtelijk, beleid en uitvoering
<b>VEILIGHEID, GEZONDHEID &amp; ZORG</b>				
GR Veiligheidsregio	Uitvoering taken op het gebied	Alle Groninger	Veiligheid	Publiekrechtelijk



Samenwerkingsverband	Achtergrond/ doel (waarom)	Deelnemers (wie)	Beleids- terrein(en) (wat)	Aard van de samenwerking (hoe)
	van, hulp- verlening, rampen- bestrijding en regionale brandweer	gemeenten + provincie		
Veiligheidshuis			Veiligheid	
GR Publieke Gezondheid & Zorg Groningen (GGD)	Uitvoering van taken op het gebied van de gezondheidszorg	Alle Groninger gemeenten + provincie	Sociaal domein	Publiekrechtelijk
Regionale kerngroep zorg-onderwijs	Afstemming en afspraken	Groningen, Haren, Ten Boer en school- besturen	Jeugd, gezondheids- zorg	
Samenwerkingsverban- den maatschappelijke ondersteuning	Samenwerking ontstaan vanuit een gemeen- schappelijke opgave	Diverse Groningen en Drentse gemeentes	Welzijn, zorg	Praktische samenwerkingsverban- den op beleid- en uitverend niveau: kennis delen, ervaring en best practices uitwisselen, gezamenlijke inkoop. Beleid lokaal binnen wettelijk kader.
<b>JEUGD</b>				
Bestuurlijk en Ambtelijk Platform Jeugd	Gezamenlijke beleidsontwikkeling en afstemming	Provincie, 23 gemeenten in Groningen	Jeugd	
Jeugdzorgregio	Samenwerking ontstaan vanuit een gemeen- schappelijke opgave	Groningen, Haren, Ten Boer	Jeugd, gezondheids- zorg	Praktische samenwerking op beleidsniveau
Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten	De 23 Groninger gemeenten kopen de jeugdzorg gezamenlijk in via de nieuwe Regionale Inkoop- organisatie Groninger Gemeenten (RIGG). Doel van de RIGG is om	Alle Groninger gemeenten	Sociaal domein (jeugdzorg)	

Samenwerkingsverband	Achtergrond/ doel (waarom)	Deelnemers (wie)	Beleids- terrein(en) (wat)	Aard van de samenwerking (hoe)
	goede zorg in te kopen tegen een betaalbare prijs en de juiste condities.			
<b>ONDERWIJS</b>				
Regionale meld- en coördinatiefunctie	Leerlingen vanuit Haren bezoeken vooral de scholen in RMC –regio 03. Dit maakt dat samenwerking en afstemming met de gemeenten in deze regio gewenst is. Dit leidt tot een breder aanbod van kennis en arrangementen waar ook de leerlingen uit Haren gebruik van kunnen maken.	Westerkwartier, Slochteren, Hoogezand, Ten Boer, Groningen	Onderwijs en jeugd	Noodzakelijk omdat de gemeente Groningen vanuit de wet als centrumgemeente de uitvoering van het RMC regisseert.
<b>SOCIAAL DOMEIN</b>				
Werk In Zicht	Regionale samenwerking Groninger gemeenten en kop van Drenthe op arbeidsmarktregio	Alle Groninger gemeenten	Sociaal domein	
Centrumregeling beschermd wonen en opvang Groningen (GR)	Taken en bevoegdheden van de regiogemeenten vanuit de Wmo 2015 op het gebied van beschermd wonen, de inloop GGZ en de begeleiding maatschappelijke opvang en vrouwenopvang door mandaat en	Alle Groninger gemeenten	Sociaal domein	Publiekrechtelijk

Samenwerkingsverband	Achtergrond/ doel (waarom)	Deelnemers (wie)	Beleids- terrein(en) (wat)	Aard van de samenwerking (hoe)
	volmacht op te dragen aan de centrum-gemeente (Groningen).			
Samenwerkingsverband Sociale Recherche	Gemeentelijke samenwerking met het oog op opsporingszaken, w.o. fraude-handhaving voor Werk en Inkomen, Wmo en BRP	Groningen, Grootegast, Ten Boer, Eemsmond en Haren	Sociaal domein	
<b>FYSIEK DOMEIN</b>				
Omgevingsdienst Groningen	Versterking van uitvoering van vergunningverlening, handhaving en toezicht door centralisatie van gemeentelijke taken	Alle Groninger gemeenten + provincie	Ruimtelijke ordening en milieu	Deels verplichte uitbesteding van uitvoerende taken.  Samenwerking op uitvoerend niveau
GR Afvalverwijdering Regio Centraal Groningen (ARCG)	Gezamenlijke verwijdering en verwerking huishoudelijk en bedrijfsmatig afval	Groningen, Haren, Ten Boer, Bedum Zuidhorn, Leek, Marum, Grootegast, Hoogezand-Sappemeer en Slochteren	Openbare ruimte	Publiekrechtelijk
Cluster Waterketen Garmerwolde	realiseren lagere lasten riool en waterschap.	Haren, Ten Boer en Groningen met waterbedrijf en 2 waterschappen		
<b>CULTUUR &amp; RECREATIE</b>				
Bibliotheekcluster	Afstemming van beleid	Gemeente Groningen en Ten Boer	Cultuur en educatie	Praktische afstemming, informatie delen en kennis uitwisselen i.v.m. digitale ontwikkelingen

<b>Samenwerkings- verband</b>	<b>Achtergrond/ doel (waarom)</b>	<b>Deelnemers (wie)</b>	<b>Beleids- terrein(en) (wat)</b>	<b>Aard van de samenwerking (hoe)</b>
GR Meersch- Paterswolde	Beheer Paterswoldsemeer	Haren, Gronin- gen, Tynaarlo	Recreatie	Publiekrechtelijk

## Bijlage 4 Overzicht lokale lastendruk per 1 januari 2016

Tabel 2 Lastendruk per gemeente door gemeentelijke belastingen per 1-1-2016

	Groningen	Ten Boer	Haren
<b>OZB</b>	€ 267	€ 318	€ 376
<b>Afvalstoffenheffing</b>			
1 persoon	€ 238	€ 248	€ 149
2 personen	€ 279	€ 293 (2 personen	€ 223 (2 personen
3 of meer personen	€ 336	of meer)	of meer
<b>Rioolheffing</b>	€ 145	€ 288	€ 234
<b>Totaal</b>	€ 650 (1) € 748 (3 of meer)	€ 854 (1) € 899 (2 of meer)	€ 759 (1) € 832 (2 of meer)

*Toelichting OZB:*

Voor de berekening van de OZB aanslag is gerekend met de gemiddelde WOZ waarde per gemeente.

De gemiddelde WOZ waarde per gemeente bedraagt:

- Groningen	€ 155.496
- Haren	€ 259.588
- Ten Boer	€ 165.336

Als op deze gemiddelde waarden het OZB-tarief van Groningen wordt losgelaten ontstaat het volgende beeld:

Tabel 3 Vergelijking op basis van gemiddelde waarden en het OZB-tarief van Groningen

	Huidige aanslag	Tarief Groningen	Verskil
Groningen	267,00	267,00	0,00
Haren	376,00	449,00	73,00
Ten Boer	318,00	286,00	-32,00

*Toelichting afvalstoffenheffing:*

Groningen kent bij de afvalstoffenheffing een tariefdifferentiatie op personen. Ten Boer kent een tariefdifferentiatie op basis van kleine en grote afvalcontainers. In dit voorbeeld gaan we er bij Ten Boer vanuit dat een eenpersoonshuishouden gebruik maakt van een kleine container en een meerpersoonshuishouden van een grote container. Haren kent een Diftar-systeem: het tarief voor een huishouden bestaat uit een vastrecht van € 112,55 + een bedrag van € 0,21 per kg. Voor een éénpersoonshuishouden wordt uitgegaan van gemiddeld 174 kg per jaar, voor een meerpersoonshuishouden wordt uitgegaan van gemiddeld 526 kg per jaar

Huurders van woningen wordt alleen de afvalstoffenheffing in rekening gebracht.

*Hondenbelasting:*

In de woonlasten wordt geen rekening gehouden met hondenbelasting. Haren en Ten Boer kennen geen hondenbelasting. Groningen heeft wel hondenbelasting: voor de 1e hond € 116, voor de tweede hond € 173 en vervolgens voor iedere extra hond € 233.

Voor bedrijven:

	Groningen	Ten Boer	Haren
<b>OZB (%):</b>			
Eigenaren niet woningen	0,4601%	0,3342%	0,2334%
Gebruikers niet woningen	0,3705%	0,2503%	0,1870%
<b>Rioolheffing</b>	€ 145	€ 288	€ 234 + €1,28 per m3 waterverbruik boven drempel van 1.000 m3

Bij bovenstaande overzichten en effecten op de lastendruk moeten de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

- Het betreft de huidige situatie gebaseerd op de tarieven en grondslagen zoals die momenteel door de afzonderlijke gemeenten worden gehanteerd. Het overzicht houdt daarmee geen rekening met de mogelijke wijzigingen die tussen dit moment en het moment van herindeling in 2019 worden doorgevoerd door de verschillende gemeenten. Ook wordt geen rekening gehouden met de harmonisatie van tarieven, de periode die daarvoor wordt uitgetrokken, alsmede de definitieve besluitvorming daaromtrent door de nieuwe gemeenteraad, na de herindelingsverkiezingen.
- Voor wat betreft de OZB voor niet woningen, hanteert de gemeente Groningen een met ondernemers overeengekomen verhoogd tarief. Het surplus dat daarmee wordt gerealiseerd wordt 'teruggeploegd' via het Fonds ondernemend Groningen.

Bijlage 5 Financieel onderzoek gemeente Haren

**Deloitte.**

# Provincie Groningen Rapportage financieel onderzoek gemeente Haren

Deloitte Consulting B.V.  
Groningen, 1 juni 2016



Provincie Groningen  
t.a.v. afdeling BJC  
Postbus 610  
9700 AP Groningen



# Inleiding

De provincie Groningen heeft Deloitte gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de actuele financiële situatie van de gemeente Haren.

## Inhoudsopgave

### Inleiding

### Achtergrond en onderzoeksdoelstelling

Conclusie	2
Financiële kengetallen	3
Perspectiefnota 2017	4
Weerstandsvermogen	5
Overige onderwerpen	7

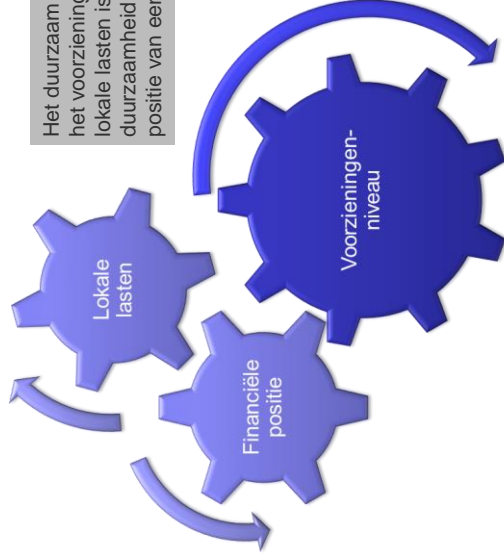
### Reikwijdte van deze rapportage

Onze opdracht is niet uitgevoerd in het kader van een assurance of beoordelingsopdracht of een due diligence. Dit houdt in dat wij geen zekerheid verstrekken over de getrouwheid van de aan ons verstrekte en door ons gebruikte (financiële) informatie.

Alle bestuurs- en beleidsbeslissingen naar aanleiding van onze rapportage zijn voorbehouden aan de provincie Groningen.

# De financiële positie van de gemeente Haren beweegt zich op het randje

De exploitatie kent naar de toekomst toe de nodige risico's, het weerstandsvermogen is niet sterk en de schulden en de lokale lasten zijn hoog. Hierdoor komt het huidige voorzieningen niveau onder druk te staan.



Het duurzaam kunnen bekostigen van het voorzieningenniveau bij redelijke lokale lasten is een indicator voor de duurzaamheid van de financiële positie van een gemeente.

**B&A Onderzoek**  
“De financiële spankracht van de gemeente is beperkt bij een hoog voorzieningenniveau en hoge schulden, ook al zijn de afgelopen jaren stevige stappen gezet naar verbeteringen van de financiële situatie”.

**Stresstest gemeente Haren**  
“Op basis van de uitgevoerde stresstest komen wij tot de slotsom dat de wij de conclusie uit het B&A onderzoek kunnen onderschrijven en dat de financiële spankracht van de gemeente inderdaad beperkt is”.

Gemeente Haren werkt ieder jaar hard en creatief aan een sluitende begroting, maar de rek is er uit. De begroting biedt bij het huidige beleid weinig tot geen ruimte voor nieuwe ambities en het opvangen van tegenvallers. Een aantal structurele risico's is nog niet in de begroting verwerkt. De Perspectiefnota 2017 laat zien dat vooral externe factoren, in positieve en negatieve zin, de ontwikkeling van het begrotingsperspectief bepalen.

Qua solvabiliteit valt de gemeente Haren in de categorie “meest risicovol”. Dit wordt veroorzaakt door een beperkte reservepositie in combinatie met hoge schulden. Met name het ontbreken van een vrij besteedbaar deel binnen de reserves maakt de gemeente kwetsbaar voor tegenvallers en beperkt de gemeente in de eigen (incidentele) beleidsruimte. Structurele weerstandscapaciteit is aanwezig in de vorm van OZB-capaciteit. Deze weerstandscapaciteit is echter beperkt, gelet op de structurele risico's en wordt verder beperkt als de OZB bovengemiddeld stijgt. De lokale lasten zijn echter al hoog, wat blijkt uit cijfers van Coelo. De jaarlijkse

woonlasten (OZB, riool en afval) voor een meerpersoons huishouden liggen in 2016 € 109 boven het landelijke gemiddelde en € 70 boven het gemiddelde van de provincie Groningen. Ten opzichte van gemeente Groningen zijn de lasten € 84 hoger, ten opzichte van gemeente Ten Boer € 21 lager.

Naar de toekomst toe zijn keuzes nodig om tot een duurzame financiële positie te komen. De exploitatie moet flexibeler en de geplande bezuinigingen en structurele risico's moeten waar nodig concreet naar de begroting worden vertaald. Daarnaast moet er worden gespaard en afgelost om het weerstandsvermogen en de solvabiliteit te versterken.

Hierbij moet niet worden gestuurd op het financiële dashboard, maar op feitelijke versterking van de exploitatie en de solvabiliteit. Maatregelen moeten in samenhang worden genomen en niet individueel worden beoordeeld. De basis voor maatregelen moet zijn een realistische toekomstvisie waarin de pijlers lokale lasten, financiële positie en voorzieningenniveau worden beschreven.

# Gemeente Haren heeft financiële kengetallen een prominente plek gegeven

## Het financiële dashboard geeft informatie, maar zegt niet alles. Het verhaal achter de kengetallen geeft inzicht in de echte kansen en bedreigingen.

Jaarverslag 2015		Kengetallen
<b>Kengetallen</b>		<b>Realisatie 2015</b>
Netto schuldquote		103%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen		101%
Solvabiliteitsratio		13%
Structurele exploitatieruimte		1,9%
Grondexploitatie		8,5%
Belastingcapaciteit		116,3%

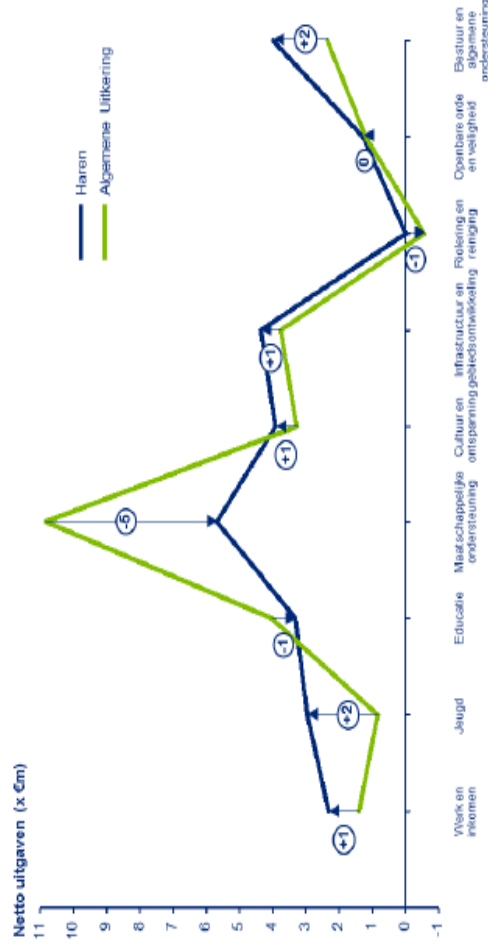
Kengetal	Categorie A		Categorie B		Categorie C	
	minst risicovol	gemiddeld risico	minst risicovol	gemiddeld risico	meest risicovol	meest risicovol
1. Netto schuldquote	a. zonder correctie doorgeleende gelden	<90%	90-130%	>130%	>130%	>130%
	b. met correctie doorgeleende gelden	<90%	90-130%	>130%	>130%	>130%
2. Solvabiliteitsratio	>50%	20-50%	>50%	20-50%	<20%	<20%
3. Grondexploitatie	<20%	20-35%	<20%	20-35%	>35%	>35%
4. Structurele exploitatieruimte	>0%	0%	>0%	0%	<0%	<0%
5. Belastingcapaciteit	<95%	95-105%	<95%	95-105%	>105%	>105%

- In de jaarrekening 2015 zijn voor het eerst de voorgeschreven BBV kengetallen gepubliceerd (bovenste tabel). Gemeente Haren gebruikte al langer vergelijkbare kengetallen, dit met het oog op de monitoring van de schuldpositie.
- De duiding van de kengetallen met 3 kleuren is conform de methodiek die de provincie Groningen in het kader van het toezicht hanteert (onderste tabel).
- Bij het dashboard zijn drie opmerkingen te plaatsen:

- De netto-schuldquote (oranje) is fors gedaald ten opzichte van eerdere jaren en de begroting 2015 (187%/183%). Dit wordt vooral veroorzaakt door rekenkundige en administratieve effecten (herschikking balans, toename omvang exploitatie door verwerking grexen). De feitelijke schuldpositie is niet verbeterd. De solvabiliteitsratio (rood) van 13% geeft weer dat de schulden van de gemeente hoog.
- De structurele exploitatieruimte (groen) is op basis van de begroting aanwezig, echter in de begroting moeten nog een aantal (toekomstige) knelpunten worden opgelost (o.a. concretiseren van een aantal bezuinigingen en risico's, waaronder de terugloop van de budgetten Sociaal Domein (Jeugd)).

➢ De ratio grondexploitatie geeft weer dat de risico's van voorraden grond relatief beperkt zijn. Uit onze analyse blijkt dat de aanwezige buffers binnen de grexen voldoende zouden moeten zijn voor de aanwezige risico's binnen de complexen. Daarbij plaatsen wij wel de kanttekening dat de gemeentebegroting structurele dekkingsmiddelen bevat vanuit de grexen Haren Noord en Haderaplein die een risico vormen. Deze risico's zijn op p. 4 nader toegelicht.

➢ De belastingcapaciteit (rood) geeft weer dat de woonlasten voor een meerpersoons huishouden 16,3% boven het landelijke gemiddelde liggen. In de systematiek van het gemeentefonds wordt verondersteld dat gemeente Haren € 3,1 miljoen aan OZB-opbrengsten genereert. Haren realiseert echter € 1,3 miljoen meer. Dat wordt veroorzaakt door de relatief hoge WOZ-waarden. Deze liggen boven het landelijke gemiddelde. Het OZB-tarief van Haren ligt net onder het landelijke gemiddelde. De extra opbrengsten worden ingezet ten behoeve van de diverse beleidsclusters. In onderstaande grafiek is te zien dat vrijwel alle beleidsclusters hogere uitgaven kennen (blauwe lijn) dan de "normuitgaven" (groene lijn). In die hogere uitgaven liggen mogelijk kansen voor bezuinigingen, waarbij wel moet worden aangetekend dat de begroting mede door de schulden op onderdelen relatief zwaar wordt belast met rentelasten (6% van de begroting), welke weinig flexibel zijn. Dit geldt voor de clusters Educatie, Cultuur & ontspanning, Infrastructuur & gebiedsontwikkeling en Riolering en reiniging.



# De Perspectiefnota geeft voor 2017 een tekort in plaats van een voordelig saldo

## De perspectiefnota toont vooral de afhankelijkheden van externe factoren en de kwetsbaarheid van de exploitatie. Ruimte om te sparen is er niet.

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Begroting 2016</b>	<b>97</b>	<b>109</b>	<b>101</b>	<b>115</b>	
Voorjaarsnota 2016/ Perspectiefnota 2017	-98	-210	-40	-33	
<b>Actueel perspectief</b>	<b>-1</b>	<b>-101</b>	<b>61</b>	<b>81</b>	

- Bovenstaande tabel geeft inzicht in de mutaties van de meerjarenbegroting naar aanleiding van de Voorjaarsnota 2016 en Perspectiefnota 2017. Beide documenten bevatten in afwachting van de lopende onderzoeken over de toekomst weinig nieuwe ontwikkelingen vanuit gemeente Haren zelf.
  - De geprognosticeerde overschotten voor 2016 en 2017 zijn omgeslagen naar een tekort. 2018 en 2019 laten nog een overschot zien en voor 2020 is er nog geen opgave van een saldo.
  - De mutaties zijn vooral externe of wettelijke factoren. In positieve (b.v. meevallers gemeentefonds) of negatieve zin (b.v. loon- en prijsontwikkeling 2016) is de ontwikkeling van de begroting sterk afhankelijk van externe ontwikkelingen. Als buffer is alleen de stelpost lonen en prijzen beschikbaar, welke -/- € 75.000 bedraagt voor 2017, € 25.000 in 2018 en € 175.000 in 2019.
  - Ruimte voor nieuw beleid is niet of nauwelijks aanwezig in de begroting. De stelpost nieuw beleid van € 60.000 is na de Voorjaarsnota voor 2016 al besteed. Voor 2017 e.v. is deze nog wel beschikbaar.
  - Er wordt niet gespaard voor de versterking van het eigen vermogen.
- ### Voortgang bezuinigingsprogramma
- € 1,5 miljoen structureel geraamd vanaf 2016. In het meerjarenperspectief is de realisatie van deze besparingen (deels gefaseerd) verwerkt. De actuele stand van zaken is dat een deel van de besparingen is gerealiseerd, maar dat er ook nog de nodige aandachtspunten zijn ten aanzien van de realisatie van de besparingen:

- Bezuiniging sportvelden (€ 20.000) doorgeschoven naar 2018.
- Bezuiniging Torion deels (40% van € 100.000) doorgeschoven naar 2017.
- Bezuiniging Meerschap (€ 25.000) wordt niet gerealiseerd.
- De realisatie van de bezuinigingen personeel/inhuur (€ 450.000), openbare ruimte (€ 100.000) en brandweerkazerne (€ 160.000) is nog onzeker. Voor de personele bezuinigingen geldt dat er vraagtekens zijn bij de haalbaarheid in relatie tot het takenpakket van de gemeente en de ontwikkeling van de loonkosten. Ten aanzien van de bezuiniging openbare ruimte wordt gezocht naar oplossingen. De besparing op de brandweerkazerne betreft de overgang van de verantwoordelijkheid naar de veiligheidsregio. Dit is gerealiseerd, echter de locatiekeuze brengt met zich mee dat er geïnvesteerd moet worden in de naastgelegen gemeentewerkplaats. De lasten hiervan zijn nog onduidelijk.

### Overige kansen, risico's en onzekerheden

- In de Perspectiefnota is sprake van een onderzoek naar de invoering van vrij parkeren. Hierover moet nog worden besloten. De financiële impact hiervan betreft niet alleen het wegvallen van de opbrengst parkeergelden (ca. € 0,4 miljoen), maar ook de grex Haderaplein. De opbrengstpotentie van deze grex daalt bij afschaffing betaald parkeren met ca. € 1,9 miljoen incidenteel. Omdat de opbrengsten uit deze grex reeds in de exploitatie zijn verwerkt als structurele bate, ontstaat vervolgens ook nog een structureel nadeel van € 0,1 miljoen. Ook zonder vrij parkeren wordt verwacht dat de opbrengst uit de grex ca. € 0,4 incidenteel tegenvalt (= ca. € 20.000 structureel) ten opzichte van de eerdere ramingen.
- Vanaf 2020 vervalt de bijdrage van € 540.000 per jaar uit de grex Haren Noord.
- De korting op de uitkering voor het Sociaal Domein (Jeugd) loopt voor Haren op tot ca. € 2 miljoen in 2019. Dit is budgettair verwerkt, maar hier staan geen concrete maatregelen tegenover.
- Externe ontwikkelingen, waaronder invoering Omgevingswet 2018 en ontwikkeling gemeentefonds (van de herijking van het cluster VROSVH verwacht de gemeente Haren een substantieel voordeel, dit wordt duidelijk in de aanstaande mei/junicirculaire 2016).

# De paragraaf weerstandsvermogen geeft een goed overzicht van de verschillende risico's die de gemeente loopt

## De ratio weerstandsvermogen voldoet aan de gemeentelijke norm, maar de reservepositie is zwak.

### Beleid

- Gemeente Haren past een risicoanalyse toe waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen incidentele en structurele risico's. De analyse wordt 2x per jaar geactualiseerd (begroting en jaarrekening).
- Kwantificering van risico's vindt plaats op basis van een puntschatting (kans x financiële impact). Kans en impact worden bepaald op basis van beschikbare informatie en schattingen. Bij structurele risico's wordt de impact vermenigvuldigd met 2.
- Het totaal van de gekwantificeerde risico's wordt met 0,9 vermenigvuldigd om zo in te calculeren dat risico's zich niet allemaal gelijktijdig voordoen.
- Het totaal van 0,9 x de gekwantificeerde risico's wordt afgezet tegen de omvang van de algemene reserve en de belastingcapaciteit. De gemeente streeft naar een verhouding van 1 op 1 (ratio weerstandsvermogen = 1: ondergrens van voldoende).

### Bevindingen

- Het overzicht van de risico's is informatief en de inschatting van de kans en impact is op veel punten onderbouwd. In vergelijking met andere gemeenten is de toegepaste methodiek en het overzicht van de risico's met wat bij andere gemeenten wordt gedaan. Wel missen we een risico die het niet halen van de geplande bezuinigingen beschrijft.
- De methodiek van puntschattingen heeft als voordeel dat deze eenvoudig toepasbaar is en goed te doorgronden. Echter, de methodiek heeft ook als nadeel dat deze beperkt rekening houdt met andere uitkomsten dan de gedane schattingen. Bijvoorbeeld 10% kans op € 1 miljoen houdt ook in 90% op een andere uitkomst. Dat kan tot problemen leiden als toch de volle € 1 miljoen zich voordoet. Dit probleem wordt deels ondervangen doordat het weerstandsvermogen de impact van meerdere risico's betreft. Daarnaast zijn en blijven de inschattingen van kans en impact arbitrair en bij grotere risico's sterk van invloed op de waardering van het weerstandsvermogen.

- In de jaarrekening 2015 is de ratio van het weerstandsvermogen bepaald op 1,2, dus boven de eigen norm van 1.
- De gemeente Haren voldoet aan de eigen norm, maar de stresstest heeft al laten zien dat vergelijkbare gemeenten het aanzienlijk beter doen met een ratio van 5,6 (ultimo 2014). Een belangrijke verklaring hiervoor is de relatief beperkte algemene reserve van de gemeente Haren ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Deze gemeenten hebben een bijna 6 keer zo hoge algemene reserve als Haren. Dit komt ook tot uitdrukking in de solvabiliteitsratio (alle reserves versus balanstotaal) in de jaarrekening 2015: 13% (2014: 10%), waarmee Haren in de meest risicovolle categorie valt. Haren streeft naar 20% (=Debt ratio 80%), maar ook dan zit de gemeente nog op de grens van de meest risicovolle categorie. Vergelijkbare gemeenten doen het met 43% (ultimo 2014) qua solvabiliteit veel beter.
- Als we kijken naar de kwaliteit van het eigen vermogen, dan zien we dat gemeente Haren naast de algemene reserve nauwelijks beschikt over vrij besteedbare reserves. Die zijn derhalve niet als weerstandscapaciteit beschikbaar. Bij de voorgestelde resultaatbestemming wordt de algemene reserve met € 0,2 miljoen versterkt. Van de andere toevoegingen aan reserves heeft de nieuwe reserve Sociaal Domein (€ 0,2 miljoen) ook een bufferfunctie. De reserve Organisatieontwikkeling (€ 0,5 miljoen) zien wij als randvoorwaardelijk voor het realiseren van de besparingen op het personeel (o.a. dekking frictekosten en kosten van organisatie ontwikkeling) en kwalificeren wij dan ook niet als weerstandscapaciteit.
- Het eigen vermogen wordt incidenteel aangevuld vanuit exploitatiesaldi of eventuele andere voordelen. Groei van de algemene reserve is op grond van de Perspectiefnota 2017 nu niet of nauwelijks voorzien. Dat houdt in dat bij een beroep op de algemene reserve er nu geen middelen zijn om deze dan weer op peil te brengen (indien nodig).
- De tweede component van de weerstandscapaciteit bestaat, naast de algemene reserve, uit de belastingcapaciteit. Deze is € 0,8 miljoen (stijging OZB tot artikel 12 drempel). Volgens de BBV norm is de belastingdruk echter al bovengemiddeld. Dat geldt overigens voor veel met de gemeente Haren vergelijkbare gemeenten.

# Het weerstandsvermogen bestaat uit een structureel en incidenteel deel

## Het structurele deel is onvoldoende, de structurele risico's Sociaal Domein moeten bijvoorbeeld nog naar de begroting worden gebracht.

Het weerstandsvermogen hebben wij nader tegen het licht gehouden door de incidentele risico's af te zetten tegen de incidentele weerstandscapaciteit (de algemene reserve) en de structurele risico's tegen de structurele weerstandscapaciteit (belastingcapaciteit).

### **Incidenteel weerstandsvermogen**

- De impact van de incidentele risico's is geschat op maximaal € 15,2 miljoen. Rekening houdend met de kans inschattingen en de 0,9 factor, bedraagt het totale incidentele risicoprofiel € 2,3 miljoen, wat overeenkomt met 15% van de maximale impact.
- Hier staat € 4,4 miljoen incidentele weerstandscapaciteit tegenover (algemene reserve € 4,0 miljoen + voorgestelde resultaatbestemming algemene reserve € 0,2 miljoen en Sociaal Domein € 0,2 miljoen). De ratio weerstandsvermogen incidenteel bedraagt daarmee 1,9 (bovenkant van ruim voldoende).
- Het risicoprofiel van € 2,3 miljoen wordt voor 80% (€ 1,9 miljoen) bepaald door 4 risico's: lening zwembad, gemeentegaranties en verstrekte leningen en de grexten Haren Noord en Stationsgebied. Op grond van onze analyse van deze risico's (zie ook paragraaf grondexploitatie) zien wij geen reden om dit profiel op dit moment naar boven toe bij te stellen. Van de genoemde risico's is de lening aan het zwembad € 0,6 miljoen het meest urgent.

### **Structureel weerstandsvermogen**

- De impact van de structurele risico's is geschat op maximaal € 4,3 miljoen per jaar. Rekening houdend met de kans inschattingen en de 0,9 factor, bedraagt het totale structurele risicoprofiel € 0,9 miljoen, wat overeenkomt met 22% van de maximale impact.
- Hier staat € 0,8 miljoen structurele weerstandscapaciteit tegenover (verhoging OZB naar artikel 12 drempel). De ratio weerstandsvermogen incidenteel bedraagt daarmee 0,9 (matig).

- Het risicoprofiel van € 0,9 miljoen kent geen dominante factoren. De belangrijkste aandachtspunten vinden wij:
  - de lage inschatting van 10% kans op het niet-realiseren van de geschatte taakstelling Sociaal Domein van € 2 miljoen. Op dit moment zijn er nog geen concrete beheersmaatregelen en wij achten de kans op een aanzienlijk structureel tekort op dit moment dan ook groter dan 10%.
  - Het ontbreken van een buffer voor het niet-realiseren van de geplande bezuinigen. Het totale pakket bedraagt ca. € 1,5 miljoen en delen daarvan zijn/worden niet gerealiseerd.
  - Het in 2020 wegvallen van de dekking van € 540.000 vanuit Haren Noord.

### **Concluderend**

- Het incidentele weerstandsvermogen lijkt ruim voldoende te zijn, maar dat neemt niet weg dat de reservepositie niet sterk is.
- Het structurele weerstandsvermogen is onvoldoende gelet op de risico's van de taakstellingen/bezuinigingen. Dat kan mogelijk deels worden gecompenseerd met tijdelijke inzet van een deel van de incidentele weerstandscapaciteit. Dan moet er wel de bereidheid zijn de OZB te verhogen tot artikel 12 niveau, maar dat brengt het BBV kengetal voor de belastingcapaciteit nog dieper in het rood (voor zover het tarief voor woningen wordt verhoogd) en verlaagt de weerstandscapaciteit. Alternatief is bezuinigen op het voorzieningenniveau, maar dat is nu juist niet de bedoeling van het weerstandsvermogen.

# Overige onderwerpen (1)

## Grondexploitatie

De grondexploitatie bestaat uit de complexen Komplan, Nesciopark, Haderaplain, Stationsgebied en Haren Noord. Wij hebben een analyse gemaakt van deze complexen, welke wij uit oogpunt van betrouwbaarheid buiten deze rapportage laten. Wij hebben een analyse gemaakt op basis van de meest recente actualisatie van de gemeente. Deze actualisatie vindt twee keer per jaar plaats.

Onze conclusie is dat met name rekening moet worden gehouden met risico's binnen de grexen Haderaplein en Stationsgebied. Deze zijn ook in de paragraaf Weerstandsvermogen van de gemeente beschreven.

Het risico Haderaplein is hiervoor reeds besproken (p. 4). Het resultaat valt naar verwachting ca. € 0,4 miljoen tegen (€ 1,4 miljoen in plaats van € 1,9 miljoen). Het belangrijkste risico hiervan is dat dit een nadelig effect heeft op de begroting, aangezien in de begroting rekening is gehouden met een structurele bate die is gebaseerd op een resultaat van € 1,9 miljoen.

Voor het Stationsgebied geldt dat er onzekerheid is over de kosten van de civiele werken (ondertunneling). Rekening is tot nu toe gehouden met € 6,8 miljoen. Wel kent de grex nog een aantal buffers voor als de werkelijke kosten tegenvallen.

## Kapitaalgoederen

De gemeente Haren kent voor het beheer van de kapitaalgoederen beheerplannen welke grotendeels in of na 2014 zijn vastgesteld. Het beheerplan groen (2010) en water (2012) zijn wat ouder. De gemeente maakt voor de financiering van het onderhoud gebruik van verschillende geldstromen, namelijk exploitatiebudgetten, investeringskredieten en voorzieningen.

Belangrijkste aandachtspunt vormen de wegen. De conclusie over het algehele onderhoudsniveau is volgens Grontmij als volgt:

- De staat van de asfalt verharding is slechter dan een normaal onderhouden asfaltverharding. Tevens is de kwaliteit ten opzichte van het laatste beheerplan van 2008 afgenomen.
  - De staat van de voetpaden van asfalt is erg wisselend. Het percentage 'zeer slecht' bedraagt 46%. De kwaliteit van de voetpaden wordt vooral aangetast door de opgroeiende boomwortels.
  - De kwaliteit van de elementenverhardingen is slechter dan een normaal onderhouden wegennet. De combinatie van het percentage 'zeer slecht' en 'slecht' is 15%, dit is lager dan wat gemiddeld verwacht wordt. Ten opzichte van 2008 is de kwaliteit van de elementen verharding wel verbeterd.
  - Met name het wegonderhoud in de periode na 2020-2024 wordt door Grontmij als aandachtspunt aangeduid in verband met de kwaliteit van de dan te onderhouden wegen.
- De gemeente heeft voor de periode tot en met 2019 investeringskredieten vastgesteld en geraamd in de meerjarenbegroting. Uit de beschrijving van de bijbehorende activiteiten blijkt dat het zou moeten gaan om levensduur verlengend onderhoud, eerste aanleg en rehabilitatie, hetgeen geactiveerd kan worden. Voor klein onderhoud is exploitatiebudget beschikbaar. Uit een visuele analyse van de activastaat (de omschrijving van de kredieten) blijkt niet dat kosten ten onrechte zijn geactiveerd. Zekerheid hieromtrent kan worden verkregen door de kredieten op detailniveau te analyseren, maar dat valt buiten de scope van deze opdracht.

## Financiering/afbouw schuldpositie

De gemeente Haren kent ultimo 2015 een langlopende schuld van ca. € 63 miljoen. De gemeente monitort de ontwikkeling van deze schuld aan de hand van de debt ratio. De doelstelling is deze terug te brengen naar 80% in 2022 (ultimo 2015: 84%). Het landelijke gemiddelde is 60%. De maatregelen om dit te bereiken betreffen met name het verkopen van activa en het sparen via overschotten op de jaarrekening.

Belangrijk in dit kader is de doordecentralisatie van het Maartenscollege, welke de gemeente ca. € 3,3 miljoen moet opleveren. Als dit doorgaat zal de boekwaarde van de school worden afgeboekt en zullen de ontvangsten liquide middelen kunnen worden ingezet voor extra aflossingen.

# Overige onderwerpen (2)

## Financiering/afbouw schuldpositie (vervolg)

Tegenover de schuldenvermindering staan nieuwe verplichtingen:

- Het schoolbestuur, Stichting Carmelcollege, zal de financiering overnemen en de gemeente betaalt hiervoor vanaf 2020 tot en met 2059 een vaste jaarlijkse vergoeding. Hier staat de vrijval van kapitaallasten in de gemeentebegroting tegenover.
- De gemeente zal een gemeentegarantie verstrekken op de financiering door de stichting.
- De gemeente zal het gebouw terug moet kopen als er geen onderwijs meer in wordt gegeven. Dit tegen een aflopende contractueel bepaalde koopsom.

## Verbonden partijen

Met uitzondering van de deelnemingen GEM Haren Noord kent de gemeente Haren geen andere dan de reguliere risico's met betrekking tot de verbonden partijen. Wij zien met name met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen een (regulier) risico waar het gaat om de beheersing van de kosten/de omvang van de bijdrage van gemeente Haren. In het weerstandsvermogen is de impact van dit structurele risico geschat op € 0,1 miljoen.

Voor GEM Haren Noord geldt dat een garantie van effectief 50% is afgegeven op de lening van € 22 miljoen voor de financiering van de grex Haren Noord. De omvang van de financiering bedraagt ultimo 2015 € 15,4 miljoen, waarmee het risico voor gemeente Haren nog € 7,7 miljoen bedraagt. Dit risico maakt deel uit van het weerstandsvermogen.

## Lokale heffingen

De gemeente Haren kent, naast de OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing (de woonlasten) ook nog toeristen- en forensenbelastingen. In totaliteit is in de begroting 2016 ruim € 4,5 miljoen aan opbrengsten geraamd.

In de onderstaande tabel zijn de woonlasten per gemeente in de provincie Groningen weergegeven. De bron is de Atlas lokale lasten 2016 van Coelo.

	Woonlasten éénpersoons-huishouden <sup>a</sup>	Woonlasten meerpersoons-huishouden <sup>b</sup>	Rang-nummer <sup>c</sup>
<b>Groningen</b>	<b>680</b>	<b>762</b>	
Appingedam	806	831	329
Bedum	724	724	157
Bellingwedde	831	895	372
De Marne	806	858	359
Delfzijl	746	804	300
Eemsmond	665	724	156
Groningen	650	748	207
Grootegeest	703	825	321
Haren	759	832	333
Hoogezand-Sappemeer	611	668	81
Leek	727	850	349
Loppersum	813	858	358
Marum	713	835	338
Menterwolde	756	843	346
Oldambt	755	799	292
Pekela	637	718	148
Slochteren	713	737	182
Stadskanaal	585	645	61
Ten Boer	853	853	353
Veendam	622	682	97
Vlagtwedde	767	767	241
Winsum	701	798	290
Zuidhorn	636	734	178

De gemeente Haren heeft landelijk de 333<sup>e</sup> positie (van 396 gemeenten) voor de woonlasten van meerpersoons huishoudens (de hoogste positie houdt in de hoogste woonlasten).

Het landelijke gemiddelde bedraagt € 723, het provinciale gemiddelde € 762. Haren zit daar met € 832 boven.

Ten opzichte van het landelijke gemiddelde zijn de OZB-tarieven van woningen relatief hoog en van niet-woningen relatief laag (onderste tabel). De afvalstoffenheffing is relatief laag en de rioolheffing relatief hoog.

De hoge woonlasten worden vooral veroorzaakt door de combinatie van het hogere OZB-tarief voor woningen en de bovengemiddelde WOZ-waarde van woningen in de gemeente Haren.

	Gemeente Haren	Landelijk gemiddelde
Meerpersoonshuishouden	€ 832	€ 723
Rangnummer	333	
OZB: tarief woningen	0,1448	0,1259
OZB: tarief niet woningen	0,4204	0,4572
Afvalstoffenheffing: tarief mph	€ 223	€ 263
Rioolheffing: tarief mph	€ 234	€ 193



# Overige onderwerpen (3)

## Bedrijfsvoering

De gemeente is momenteel zoekende naar de juiste koers ten aanzien van de bedrijfsvoering. De onzekerheid over het toekomstperspectief van de gemeente heeft geleid tot het vermijden van vaste contracten voor nieuw personeel. Als gevolg hiervan en de vele ontwikkelingen die op de gemeente afkomen is gekozen voor inhuur. De taakstelling op personeel/inhuur maakt het echter noodzakelijk om hier toch maar van af te zien in verband met de hogere kosten van inhuur. De gemeente heeft als kleinere organisatie veel generalisten in dienst, wat de gemeente kwetsbaar maakt bij nieuwe ontwikkelingen.

De interne beheersing van de financiën is de afgelopen jaren verbeterd, de voorspelbaarheid van de realisatiecijfers ten opzichte van de begroting is sterk toegenomen. Het saldo van de jaarrekening 2015 bedraagt ca. 2% van de begroting 2015. Structurele voordelen die worden geconstateerd worden doorvertaald naar de begroting. Zo zijn de jaarlijkse overschotten op de Wmo (huishoudelijke verzorging) en het wegonderhoud opgenomen in het bezuinigingsprogramma.

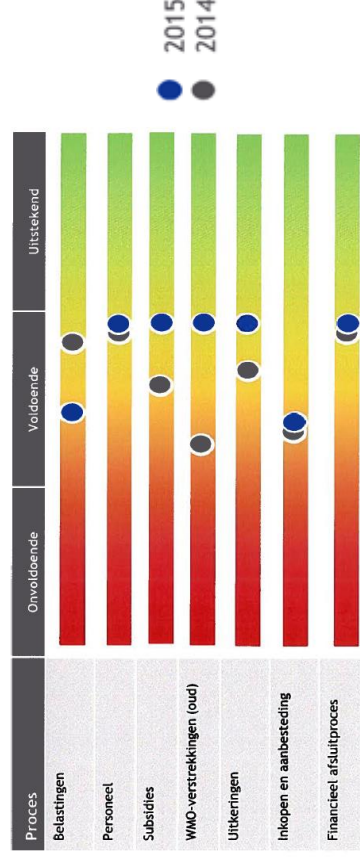
## De accountant over Haren

Bij de jaarrekening 2015 rapporteert de accountant het volgende als belangrijkste bevindingen:

- Financiële positie Haren verdient aandacht;
- Weerstandsvermogen toereikend en solvabiliteit fors lager dan landelijk gemiddelde. Door de gemeente zijn reeds diverse stappen gezet.
- Schulddquote minder positief ten opzichte van landelijke benchmark.
- Grex ratio daalt fors (BBV kengetal; dit is positief, red.)

Bij de opmerking over het weerstandsvermogen baseert de accountant zich op de paragraaf van de gemeente. Op p. 5 en 6 hebben wij onze visie op dit onderwerp gegeven.

De accountant is ten aanzien van de interne beheersing positief: hij ziet in de managementletter 2015 over vrijwel de gehele linie verbeteringen ten opzichte van 2014. In onderstaand dashboard, dat is opgenomen in de managementletter, is de ontwikkeling van de effectiviteit van de beheersing van de belangrijkste processen weergegeven.



In het verslag bij de jaarrekening 2015 vraagt de accountant met name aandacht voor de transitie Sociaal Domein, een risicogerichte interne controle en de IT-beheersmaatregelen (o.a. autorisaties). Dit zijn reguliere aandachtspunten.

## Niet uit de balans blijvende verplichtingen

De gemeente kent per ultimo 2015 ruim € 10 miljoen aan uitstaande garanties, waaronder de eerder genoemde garantie van € 7,7 miljoen inzake Haren Noord. Daarnaast zijn garanties afgegeven aan stichting Elker (€ 0,3 miljoen) en voor hypotheek van (gepensioneerde) medewerkers (€ 2,3 miljoen). Met de doordecentralisatie van het Maartenscollege wordt de garantstelling groter. Als de doordecentralisatie doorgaat brengt dit ook nog andere contractuele verplichtingen met zich mee (zie p. 7).

De toelichting op de balans in de jaarrekening 2015 maakt geen melding van verplichtingen die niet in de balans zijn opgenomen, anders dan contracten die zijn afgesloten voor lopende investeringen.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.nl/about](http://www.deloitte.nl/about) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte’s more than 220,000 professionals are committed to making an impact that matters.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the “Deloitte network”) is, by means of this communication, rendering professional advice or services. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.