

Voorstel aan : Gemeenteraad van 14 december 2015
Door tussenkomst van : Raadscommissie van 8 december 2015
Nummer : 74
Onderwerp : Bestuurlijke Toekomst Haren
Bijlage(n) : 1. Geactualiseerd overzicht samenwerkingsverbanden
2. Concept raadsbesluit
Steller advies : Willem Schwertmann

Samenvatting : Op basis van het besluit van de raad van januari 2015 is de gemeente Tynaarlo gevraagd samen met de gemeente Haren een mogelijke samenvoeging van beide gemeenten te verkennen. De gemeente Tynaarlo acht een dergelijke verkenning nog te vroeg. De raad wordt daarom nu voorgesteld te besluiten de zelfstandige status van de gemeente Haren te continueren.

Voorgestelde beslissing : De zelfstandige status van de gemeente Haren continueren.

1. Inleiding en aanleiding

In de raadsvergadering van januari 2015 heeft u voor de bestuurlijke toekomst van Haren gekozen voor een verkenning van een fusie met de gemeente Tynaarlo. Met deze fusie zou een nieuwe, moderne, duurzame en innovatieve gemeente gerealiseerd kunnen worden. De achterliggende overwegingen voor de keuze waren:

1. De provincie Groningen wil op basis van het rapport Jansen opschaling van de Groninger gemeenten van 23 naar 6 of 7. De gemeente Haren wordt omringd door herindelingen.
2. De nieuwe taken in het Sociaal Domein zouden zoveel impact hebben dat een kleine gemeente dat niet alleen aan zou kunnen.
3. Haren en Tynaarlo kunnen samen een grote toegevoegde waarde leveren in de Regio Groningen-Assen;
4. De gemeente Haren heeft weinig speelruimte op financieel gebied door de hoge schuldpositie. En Haren heeft moeite met het sluitend krijgen van de meerjarenbegroting.
5. Op basis van een sterkte/zwakte analyse van de eigen ambtelijke organisatie is geconstateerd dat de organisatie kwetsbaar is. Vooral door de grote hoeveelheid eenpitters en tweepitters.
6. Haren heeft nog veel ambities die nu getemperd worden door de financiële situatie en de kwetsbaarheid van de organisatie.

Bij de nadere toelichting werd nog aangegeven dat inwoners van Haren op 19 maart 2014 in een referendum met een grote meerderheid hebben gekozen tegen herindeling met Groningen en Ten Boer. In het burgerparticipatietraject daarna bleek dat veel Harenaars voorkeur hadden voor zelfstandigheid, maar als dat niet zou kunnen, dat dan een fusie met Tynaarlo de beste keuze is.

Naar aanleiding van het verzoek aan de gemeente Tynaarlo zijn er diverse besprekingen geweest tussen de colleges en collegeleden. Aanvankelijk zou Tynaarlo in juli 2015 een antwoord geven. Dat lukte niet, maar september 2015 zou moeten lukken. Op 1 oktober hebben we een brief ontvangen van het college van Tynaarlo dat de gemeente eerst hun missie/visie traject willen voltooien alvorens een antwoord te kunnen geven aan Haren. Op 15 oktober 2015 hebben wij een reactie naar het college van Tynaarlo gestuurd met het verzoek om een eerste reactie van de gemeenteraad van Tynaarlo op ons verzoek. Op 12 november 2015 heeft het college van Tynaarlo in een brief laten weten dat de gemeenteraad naar verwachting nog geen formele reactie zal geven in december in afwachting van de discussie over de missie, visie en identiteit van de gemeente Tynaarlo.

Het standpunt van Tynaarlo laat onverlet dat wij aan de slag willen met het verbeteren van de bestuurlijke- en ambtelijke organisatie. Wij willen daarin zelf regie blijven voeren en niet afhankelijk zijn van definitieve besluitvorming op een vooralsnog onbekend moment in de toekomst.

2. Hoe ziet de situatie er anno november 2015 uit?

De 6 overwegingen die een doorslaggevende rol hebben gespeeld bij het raadsbesluit in januari 2015 bekijken we hieronder opnieuw. Wat is er in de tussentijd veranderd?

2.1 Opschaling gemeenten

Het provinciebestuur is na de verkiezingen van juni 2015 veranderd. En daarmee ook de houding in het dossier *Herindeling*. De provincie neemt geen dwingende rol meer aan, maar laat de keuze van samenwerken of fuseren aan de gemeenten zelf over. Het nieuwe provinciebestuur onderschrijft net als het vorige provinciebestuur de uitkomsten van het rapport Jansen en is ook groot voorstander van robuuste, bestuurskrachtige gemeenten.

Dit is voor de provincie ook van belang voor het overdragen van taken van de provincie naar gemeenten. Het provinciebestuur zal de bestuurskracht van gemeenten blijven toetsen. Als dat onder de maat is, zal de provincie niet schromen in te grijpen.

Hoe ziet het herindelingslandschap er nu uit?

Het overleg tussen Bellingwedde, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde heeft geleid tot een gezamenlijke oriëntatie op de inhoudelijke opgave in regio Zuid-Groningen maar tot overeenstemming over de gewenste bestuurlijke schaal in het kader van het open overleg is het niet gekomen. De gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde hebben op 26 oktober jl. het Herindelingsadvies Westerwolde vastgesteld. De overige drie gemeenten zullen zeer waarschijnlijk fuseren.

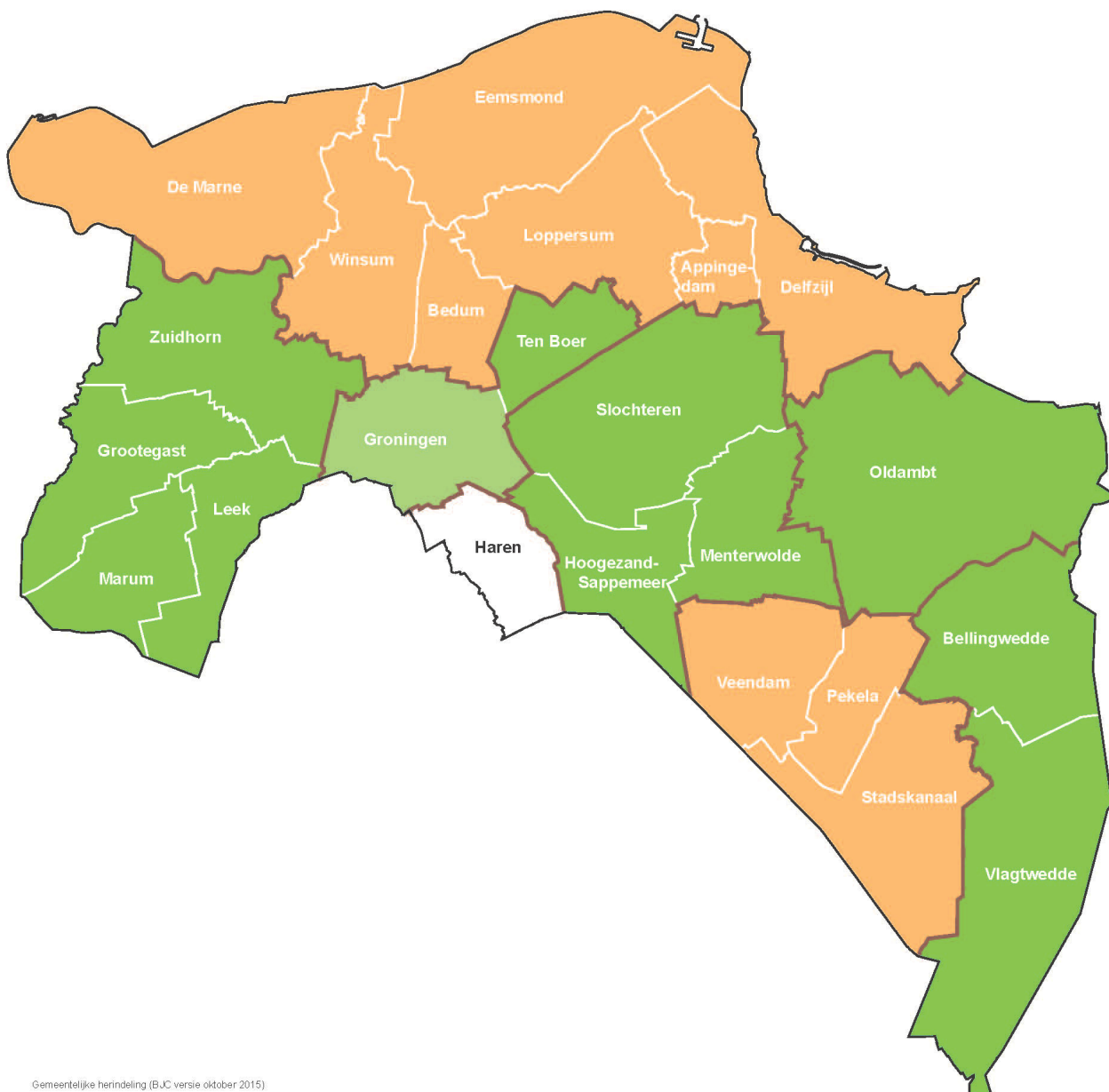
Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde hebben een concreet voornemen samen een nieuwe gemeente te vormen. De gemeenten zijn inmiddels gestart met de voorbereidingen van het herindelingsproces gericht op 1 januari 2018.

Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn streven naar een nieuwe gemeente met voldoende toekomstbestendige bestuurskracht. Het besluitvormingstraject daarvoor is echter nog niet afgerond. De colleges stellen de raden voor om definitief te besluiten tot een herindeling in het Westerkwartier per 1 januari 2019.

De 7 noordelijke gemeenten Appingedam, Bedum, De Marne, Delfzijl, Eemsum, Loppersum en Winsum hebben weliswaar een gezamenlijk wens tot versterking van hun bestuurskracht door opschaling maar er is nog geen overeenstemming over een bepaalde herindelingsvariant. Een fusie van de 7 gemeenten tot 1 nieuwe zal er niet komen, gezien een aantal raadsuitspraken. De gemeenten hebben het voornemen voor het eind van dit jaar met een oplossing te komen.

Groningen en Ten Boer: Ten Boer heeft inmiddels besloten tot samenvoeging met de gemeente Groningen.

De gemeente Oldambt (in 2010 ontstaan uit een fusie van de voormalige gemeenten Reiderland, Winschoten en Scheemda) gaat vooralsnog niet verder opschalen.



Gemeentelijke herindeling (BJC versie oktober 2015)

2.2 Sociaal Domein

In 2015 is veel inzet noodzakelijk geweest voor de transitie van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Naast extra inzet vanuit de bestaande formatie is inhuur van personeel noodzakelijk geweest vanwege capaciteitsproblemen of noodzakelijke specifieke deskundigheid. De transitieproblemen hebben hun oorsprong vooral in externe factoren zoals onvoldoende aangepaste ICT systemen voor een veilig berichtenverkeer tussen gemeenten, aanbieders, Cak (Centraal Administratiekantoor) en SVB (Sociale Verzekeringsbank) en uiteraard de hele administratieve organisatie voor het persoonsgebonden budget.

De nieuwe taken in de jeugdzorg zijn gestart met 23 Groninger gemeenten samen, om de zorg in de transitie zeker te stellen. De samenwerking verloopt goed met als gevolg dat de 23 gemeenten ook afspraken gemaakt hebben voor 2016 en 2017. De RIGG (Regionaal Inkooporganisatie Groninger Gemeenten) heeft de spilfunctie gekregen als inkoper van jeugdzorg. De Wmo (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) is om dezelfde reden als bij jeugdzorg in groot verband gestart. Deze keer niet alle 23 gemeenten, maar 22 gemeenten.

Alleen Bellingwedde koos voor een andere koers. Na bijna 1 jaar ervaring heeft de gemeente Haren voor de Wmo gekozen voor een eigen aanbestedingstraject met externe ondersteuning. Dat heeft geresulteerd in 45 raamovereenkomsten met zorgaanbieders. Kleine en grote. In deze aanpak krijgen cliënten zelf de keuze welke zorgaanbieder de individuele- of groepbegeleiding mag leveren. De cliënt centraal! In het kader van de Participatiewet wordt de Gemeenschappelijke Regeling BWR voor de WSW (Wet Sociale Werkvoorziening) met Hoogezand en Slochteren per 1 januari 2016 beëindigd. De Harense WSW-ers bij BWR komen allemaal in dienst gekomen van de gemeente Haren op basis van de CAO WSW, dus niet op basis van de algemene ambtenaren CAO. Een groot deel van deze WSW-ers werkt al in het groen in Haren. Die houden gewoon hun vaste stek. Een aantal WSW-ers die beschut binnen plek hebben bij BWR in Hoogezand blijven daar werken. Vier BWR-ers met een tijdelijk contract krijgen een vast contract. E.e.a. zal per 1 januari 2016 zijn beslag krijgen. Voor de afspraakbanen (landelijk 125.000) voldoet de gemeente aan het opgelegde quotum (1 medewerker vanuit doelgroepregister).

2.3 Regiovisie Groningen-Assen

Haren heeft een belangrijke rol in de regio Groningen-Assen op het gebied van het beheer en de ontwikkeling van de groene long. Samen met Tynaarlo. Die rol en functie blijven we uitvoeren. Op veel fronten zal de gemeente Haren zich inspannen om de Regio Groningen-Assen goed te gebruiken en te helpen om verder te ontwikkelen. Nieuwe vraagstukken als de huisvesting van vluchtelingen zou heel goed in dit samenwerkingsverband opgepakt kunnen worden. In het kader van het Sociaal Domein zijn er wellicht ook onderdelen, waarvoor de Regio Groningen-Assen een heel geschikt samenwerkingsverband kan zijn.

2.4 Financiën

De begroting 2016 en de meerjarenbegroting t/m 2019 is sluitend gemaakt zonder onrealistische taakstellingen. De schuldpositie wordt langzaam beter. Door een combinatie van externe ontwikkelingen (overheveling verantwoordelijkheid huisvesting brandweer naar de veiligheidsregio) en diverse maatregelen (verkoop vastgoed, schrappen investeringen die niet meer nodig zijn en doordecentralisatie van het Maartenscollege) zal het lukken om de voor 2022 gestelde doelen met betrekking tot de schuldpositie te bereiken. Het is dus niet nodig om daarvoor extra te bezuinigen.

De meeste grondexploitaties laten positieve rendementen zien. In de regio hebben de gemeenten Groningen en Haren de meeste aantrekkingskracht om te wonen. De vele ontwikkelingsplannen in de gemeente zullen ook positieve financiële gevolgen hebben.

Het weerstandsvermogen is op orde en zal dat naar verwachting ook in 2016 zijn, zoals blijkt uit de paragraaf Weerstandsvermogen in de Begroting 2016. Dit houdt in dat de aanwezige weerstandscapaciteit voldoende is om de gekwantificeerde risico's af te dekken. Overigens blijft er sprake van omvangrijke risico's, met name ten aanzien van grondexploitaties en het sociaal domein, die lastig zijn in te schatten.

2.5 Sterke/zwakte analyse van de ambtelijke organisatie

De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie is niet weg, veel taken zijn nog steeds belegd bij eenpitters, er is geen ruimte voor uitbreiding terwijl onze taken niet afnemen.

Wij zijn daarom inmiddels gestart met een proces van organisatie-ontwikkeling met het doel de uitvoeringskracht van de organisatie te versterken en de organisatie slimmer, efficiënter en minder kwetsbaar te maken. De verwachting is dat met versterking van de uitvoeringskracht ook de bestuurskracht zal toenemen.

De organisatie zal anders vormgegeven moeten worden om de kwetsbaarheden te verminderen en de kracht te behouden en verder te ontwikkelen. We willen meer focus op wat we goed doen en goed kunnen. Dat levert energie op. In het organisatie ontwikkeltraject wordt meegenomen wat nodig is om zelfstandig te blijven. In dat kader wordt ook Groningen betrokken en wordt een aantal alternatieven verkend.

Waar nodig zullen we ook op zoek moeten naar samenwerkingsverbanden - met andere gemeenten of op lokaal niveau – om de taken goed uit te voeren.

2.6 Ambities

De gemeente Haren heeft de ambitie een excellente woon- en werkgemeente te zijn, die bereikbaar is voor iedereen. De ambitie blijkt bijvoorbeeld uit: revitalisering Haderaplein, bedrijventerrein Nesciopark, woningbouw DHE, het dorpsfonds met ondernemers, huisvesting statushouders, slimme oplossingen vinden voor verkeersproblemen, nieuwbouw en renovatie van scholen, een nieuwe brandweerkazerne en nog veel meer. Die ambities gaan gepaard met inzet van capaciteit en de beschikbaarstelling van budget.

3. Nieuwe taken en uitdagingen

Externe ontwikkelingen, de dynamiek binnen de beleidsvelden en financiële onzekerheden betekent dat de toekomst niet zonder risico's is. Maar die wetenschap is van alle tijden. Er zullen de komende tijd tegelijk ook veel nieuwe taken op ons af komen en in de risico's zien we juist nieuwe uitdagingen voor de gemeente. In het kader van scherpe keuzes maken en het organisatieontwikkeltraject zal daar rekening meegehouden moeten worden. Een greep uit die nieuwe taken en uitdagingen:

Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Het afgelopen jaar zijn we geconfronteerd met een uiterst dynamische omgeving die voortdurend een groot – deels onverwacht - beroep doet op de gemeentelijke organisatie. Die dynamiek legt een extra druk op organisatie. Het ruimtelijke orderingsdomein zal veel aandacht van de organisatie blijven vragen ten gevolge van o.a. de nieuwe Woningwet, nieuwe woningbouwafspraken binnen de Regio Groningen-Assen en de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2018.

Verkeer

Verkeer is steeds meer een politiek gevoelig onderwerp geworden en vergt steeds meer regionale afstemming. De zoektocht naar slimme oplossingen voor de toenemende verkeersdruk in de gemeente en bijpassende burgerparticipatietrajecten vergen veel aandacht.

Asielzoekers

Een zware taakstelling op het gebied van huisvesting van statushouders en het opzetten met diverse partners van inburgeringscursussen voor statushouders.

Sociaal Domein

In het Sociaal Domein vinden nog steeds veel veranderingen plaats. Rijksbijdragen zijn nog niet stabiel en de wet- en regelgeving wordt nog regelmatig aangepast. De ICT randvoorwaarden zijn ook nog niet allemaal op orde. De perikelen van de SVB en het Cak spelen daarbij een belangrijke rol. En natuurlijk regelmatige herindicaties.

Financiën

Ondanks het gematigd positieve beeld blijven er nog genoeg uitdagingen op financieel gebied. Wij noemen de noodzaak om de geplande bezuinigingen in 2016 ook daadwerkelijk te realiseren.

Ook zullen we de in de begroting verwerkte kostendaling in het Sociaal Domein als gevolg van het 1-op-1 doorvertalen van de Rijkskorting op onze inkomsten in het Sociaal Domein (de integratie-uitkering Sociaal Domein, onderdeel van het Gemeentefonds) moeten realiseren.

Ambitieuw maar realistisch

De ambities zijn het resultaat van eigen keuzes. Diverse nieuwe taken van de gemeente zijn en worden ons opgelegd. Dat geeft druk op de organisatie maar tegelijk ook energie en nieuwe uitdagingen. Die uitdagingen proberen we zoveel mogelijk waar te maken. Maar wel met de middelen die we hebben of die we kunnen organiseren. Zoals we eerder hebben aangegeven zullen we een organisatie ontwikkelen die in staat is alle ambities te realiseren en waar de organisatie dat niet op eigen kracht kan zullen we een beroep doen op externe organisaties of capaciteit moeten inhuren.

Op een gegeven moment zijn we wellicht genoodzaakt onze ambities bij te stellen – bijvoorbeeld door fasering van projecten of eenvoudigweg de beëindiging van niet wettelijk verplichte taken of voorzieningen - als we die met de beschikbare middelen niet meer kunnen realiseren. We zullen dan scherpe keuzes moeten maken. De consequenties zullen we uiteraard aan de gemeenteraad voorleggen.

4. Samenwerkingsverbanden

Bijgevoegd is een bijgewerkt overzicht van de huidige samenwerkingsverbanden. Gemeentelijke herindeling betekent dat bestaande samenwerkingsverbanden waarvan heringedeelde gemeenten deel uit maken opnieuw worden beoordeeld op de noodzaak van voortbestaan. Dat zal dus ook gebeuren als Groninger gemeenten in 2018 gaan herindelen. Of die beoordeling gevolgen heeft voor de verbanden waarvan Haren deel uit maakt weten we op dit moment nog niet

Voor nieuwe intergemeentelijke samenwerking is het denkbaar dat opgeschaalde gemeenten daar niet zoveel behoefte meer aan hebben of alleen met grotere gemeenten willen samenwerken. De tijd zal dat moeten leren. Als de gemeente Haren taken heeft die beter in een groter verband georganiseerd kunnen worden, moet de gemeente pragmatisch kijken naar de mogelijkheden. Zowel richting Groningse gemeenten, maar ook richting Drentse gemeenten. Als er gekeken wordt naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, kan ook gekozen worden voor inkooprelaties. Een leverancier-klant relatie.

5. Bestuurskracht en Bevolkingskracht

In de discussie over opschaling speelt het begrip ‘bestuurskracht’ een belangrijke rol. Ook het nieuwe provinciebestuur geeft aan zeer te hechten aan robuuste, bestuurskrachtige gemeenten. Professor Michiel Herweijer van de Radbouduniversiteit in Nijmegen geeft in het rapport *Verborgene krachten* uit 2014 aan dat bestuurskracht bepaald wordt door drie capaciteiten:

1. besliscapaciteit;
2. uitvoeringscapaciteit;
3. verantwoordingscapaciteit.

Bij de besliscapaciteit is de gemeente in staat afgewogen besluiten te nemen die mogen rekenen op instemming van de eigen inwoners. Bij de uitvoeringscapaciteit is de gemeente in staat besluiten tot doelmatige uitvoering te brengen. Bij de uitvoeringscapaciteit gaat het ook over het mobiliseren van burgerkrachten. Bij de verantwoordingscapaciteit is de vraag aan de orde of de gemeente erin slaagt om over publieke verantwoordelijkheden op heldere wijze verantwoording af te leggen.

Bij de verantwoording moet onderscheid gemaakt worden tussen de gemeenteraad, in de openbaarheid aan burgers en de pers, de bestuursrechter, de ombudsman, de Rijksinspectie, de lokale Rekenkamer en de accountant.

Uit de interne sterke/zwakte analyse blijkt dat uitvoeringskracht op bepaalde plekken nog kwetsbaar is. De in gang gezette organisatieontwikkeling moet daarbij helpen. De verantwoordingscapaciteit kan op onderdelen problemen opleveren, omdat vaste beleids- en verantwoordingscycli weleens doorkruist worden door plotselinge nieuwe onderwerpen. Dan moet er in tijd geschoven worden. Particulieren, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn niet altijd tevreden over het tempo van beslissen bij de lokale overheid. Het komt voor dat zaken te lang liggen, maar over het algemeen gaat dat redelijk. Uiteraard wel voor verbetering vatbaar. Of een grotere schaal hierbij helpt is maar zeer de vraag. De huidige kleine schaal biedt ook weer de kans om heel snel op ambtelijk- en bestuurlijk niveau te schakelen.

Bevolkingskracht

Bij de uitvoeringscapaciteit noemt Herweijer ook het mobiliseren van burgerkrachten. Op dat terrein bereiken we al veel, maar de gemeente Haren heeft nog veel meer aan potentieel op dat gebied. Haren heeft een hoog opgeleide bevolking en een bevolking die graag meningen geeft en meedoet aan beleidsvorming. Haren heeft, zoals wij dat noemen, veel *bevolkingskracht*. Voor de komende tijd is het een grote uitdaging om deze bevolkingskracht nog verder in te zetten en te faciliteren. De bevolkingskracht zouden we als een soort *buitenboordmotor* van de gemeentelijke organisatie kunnen positioneren.

6. Kansen voor de gemeente Haren

Wij stellen voor om onze zelfstandige status voort te zetten. Zoals we hiervoor hebben aangegeven kleven daar onzekerheden aan (die onzekerheden bestaan er trouwens ook voor grotere gemeenten) maar vooral ook de uitdaging om als een relatief kleine gemeente met voldoende zelfvertrouwen de taken waar we voor staan uit te voeren.

In die uitdaging zien we ook volop kansen. Bijvoorbeeld een kans om recht te doen aan de wens van vele inwoners om zelfstandig te blijven en om burgers te blijven betrekken bij het lokaal bestuur. Dat was immers ook een belangrijke uitkomst van de burgerraadpleging in 2014. Inwoners van Haren hechten aan de nabijheid van het bestuur, korte lijnen en een toegankelijk bestuur. Dat biedt ook de kans om meer verantwoordelijkheden met inwoners te delen en vaker aan te sturen op vormen van publiek-private samenwerkingsverbanden. Daarin zie wij duidelijk de meerwaarde van een gemeente met de schaalgrootte van Haren.

We zien ook een kans voor de gemeente Haren om haar identiteit te behouden en verder te ontwikkelen en versterken. De toekomstige ontwikkeling van een Omgevingsvisie voor de gemeente met een grote betrokkenheid van inwoners van Haren biedt een mooie kans die identiteit gezamenlijk vast te leggen en te versterken.

7. Conclusie

De context van de opschalingsvraag is sinds januari 2015 ingrijpend veranderd. De druk van de provincie is er niet meer, de financiële situatie van de gemeente is aan de beterende hand, het Sociaal Domein krijgt vorm door de combinatie van intensieve gemeentelijke samenwerking en eigen beleid en het organisatieontwikkeltraject moet helpen de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie terug te dringen en de gemeenteraad scherpe keuzes te kunnen voorleggen voor de nabije toekomst.

We ervaren regelmatig in vergelijkingen met andere gemeenten dat de gemeente het in den brede zeer behoorlijk doet en op veel fronten opmerkelijk goed. Er is wel behoefte aan duidelijkheid en richting. Zeker met het organisatieontwikkeltraject voor de boeg.

In de afgelopen 2 jaar zijn, met het oog op fusie met een andere gemeente, beslissingen over nieuwe samenwerking, cq inkoop opgeschort. Aan die onzekerheid willen we een einde maken. Om die reden kiezen we voor een zelfstandige gemeente Haren. En kiezen we onze samenwerkingen op basis van wat het beste is voor Haren.

Hiermee slaan we deur naar Tynaarlo niet dicht. Integendeel. Als de raad van Tynaarlo een besluit heeft genomen na hun missie/visie traject en ze willen in gesprek met Haren, dan zijn wij altijd beschikbaar voor een gesprek. Richting de provincie willen we duidelijkheid verschaffen door aan te geven dat de gemeente Haren zelfstandigheid aan kan en dat zal bewijzen.

Haren, 24 november 2015

burgemeester en wethouders,

mr. M.P. de Wilde,
secretaris

P. van Veen,
burgemeester