

- Voorstel aan** : Gemeenteraad van 12 januari 2015
- Nummer** : 6
- Onderwerp** : Bestuurlijke Toekomst Haren
- Bijlage(n)** :
 1. Opdracht raad van 24 april 2014
 2. Concept raadsbesluit
 3. (Kwalitatieve vragen en antwoorden) voorstel 25 november 2013
 4. Voorlopig besluit genomen voor een toekomstige herindeling met de gemeenten Ten Boer en Groningen (26 november 2013)
 5. Evaluatie + overzicht communicatieactiviteiten;
 6. Actualisatie SWOT-analyse 2012, Uitvoeringskracht ambtelijke organisatie
 7. Verslagen ontwerpteam
 8. Verslagen BTH-conferenties
 9. Verslag Open Space-dagen
 10. Folder "Zoals beloofd"
 11. BTH-wijzer
 12. Verslagen overleg gemeenten en provincies
 13. Offerte en onderzoeksopzet bureau Berenschot
 14. Eindrapportage bureau Berenschot
 15. Eigen analyse van de financiële rapportage Berenschot
 16. Beleidskader provincie Groningen
 17. Beleidskader Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
 18. Externe bijdragen Bestuurlijke Toekomst Haren (ter inzage)
- Samenvatting** : Op basis van de resultaten van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van Haren stellen wij voor om een richtinggevend besluit te nemen tot verkenning van een gemeentelijke herindeling met de gemeente Tynaarlo en om bij een positieve uitkomst vervolgens samen met Tynaarlo en in overleg met de provincies Drenthe en Groningen de noodzakelijke stappen te ondernemen om met inachtneming van de wet ARHI (Algemene Regels Herindeling) de herindeling te realiseren. Tevens wordt voorgesteld het voorgenomen besluit van 25 november 2013 voor samenvoeging met Groningen en Ten Boer in te trekken.

- Voorgestelde beslissing :**
1. Het voorlopig besluit van 25 november 2013 tot herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer in te trekken;
 2. Het college op te dragen een herindeling met de gemeente Tynaarlo te verkennen;
 3. Dit besluit ter kennis te brengen van de colleges van de gemeenten Tynaarlo, Groningen en Ten Boer, Gedeputeerde Staten van de provincies Groningen en Drenthe, en andere betrokken partijen.

Inleiding

Op 24 april heeft u ons opdracht gegeven de bestuurlijke toekomst van Haren te verkennen die uiteindelijk moet leiden tot een bestendige en duurzame bestuurlijke oplossing (zie bijlage 1). Dit voorstel bevat een met argumenten onderbouwd voorstel voor een bestuurlijke toekomst voor Haren, Glimmen, Noordlaren en Onnen dat voldoet aan de door u geformuleerde criteria.

In het voorstel blikken we terug op het traject dat we hebben gevoerd in 2013 en 2014, we doen verslag van het nu gevolgde proces en de uitkomsten daarvan en we maken een vergelijking tussen de verschillende opties voor een bestuurlijke toekomst. Tenslotte maken we een keuze en een voorstel voor een raadsbesluit (zie bijlage 2). De bijlagen bevatten tevens achtergrondinformatie bij verschillende passages in het voorstel, we hebben eveneens weer bijgevoegd documenten die zijn gebruikt in het verkennend traject tussen juni 2013 en 26 november 2013 omdat we denken dat de informatie nog steeds relevant, bruikbaar en voldoende actueel is ter ondersteuning van uw besluitvorming (zie bijlage 3).

Voorgeschiedenis

Tussen 2012 en 2013 heeft de visitatiecommissie “Bestuurlijke Toekomst Groningen” in opdracht van de Vereniging van Groningen Gemeenten en de provincie Groningen een onderzoek gedaan naar de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven van de gemeenten in de provincie Groningen. Dat resulteerde op 28 februari 2013 in het rapport “Grenzeloos Gunnen”. De commissie concludeert dat er voor de gemeenten grote maatschappelijke opgaven liggen maar ook dat de financiële positie van veel gemeenten zwak is. Verder concludeert de commissie dat gemeenten alleen die taken niet meer aankunnen en meer in algemene zin dat het schaalniveau van de bestaande samenwerkingsverbanden onvoldoende aansluit bij het schaalniveau van de opgaven die er liggen. Verder constateert de commissie dat de samenwerkingsverbanden onvoldoende zijn gestoeld op een samenhangende strategische visie. De commissie ziet daarom een sterke noodzaak om het pad van samenwerking te verlaten en de gemeenten te herindelen in zes grote, robuuste gemeenten. De commissie adviseert een herindeling tussen Haren, Ten Boer en Groningen.

In de periode maart - juni 2013 heeft het college een verkenning uitgevoerd naar samenwerking met andere gemeenten. De resultaten daarvan zijn neergelegd in een notitie ‘Verkenning van samenwerking’. In die notitie concludeert het college dat samenwerking met een of meerdere Groninger gemeenten niet tot de mogelijkheden behoort omdat mogelijke samenwerkingspartners kiezen voor herindeling.

Op 24 juni 2013 is de notitie besproken in de raad en heeft de raad geconcludeerd dat herindeling onontkoombaar is, waarna een vervolgonderzoek is gestart naar mogelijkheden voor herindeling van de gemeente Haren.

De raad heeft op 25 november 2013 een voorlopig besluit genomen voor een toekomstige herindeling met de gemeenten Ten Boer en Groningen (zie bijlage 4). De raad heeft tijdens die vergadering ook aangegeven dat er een definitief besluit zal worden genomen, mits er voldoende draagvlak is onder de inwoners van de gemeente Haren voor het voorlopig besluit. Het college heeft in de daaropvolgende vier maanden getracht draagvlak te vinden voor het voorlopig besluit van 25 november en het heeft op 19 maart, gelijktijdig met de raadsverkiezingen, een burgerraadpleging gehouden om het draagvlak voor het voorgenomen besluit te toetsen. De uitkomst was, zoals u weet, dat 75% van de mensen die aan de raadpleging hebben meegedaan (opkomst 75%), zich hebben uitgesproken tegen een samenvoeging met Groningen en Ten Boer. Die uitslag was voor de nieuw gekozen raad aanleiding opnieuw te starten met een onderzoek naar de mening van inwoners met betrekking tot hun bestuurlijke toekomst.

Sinds de burgerraadpleging van 19 maart 2014 zijn de politieke ontwikkelingen en de ontwikkelingen met betrekking tot onder andere de herindeling binnen de provincie Groningen en samenwerking in Drenthe doorgegaan:

- Naar aanleiding van de verkiezingen heeft er een wijziging plaatsgevonden in de samenstelling van college en raad van de gemeente Haren.
- De provincie Groningen heeft steeds vaker positie gekozen in een aantal herindelingstrajecten, met name in Oostelijk-Groningen.
- De gewenste herindeling in Noord-Groningen begint vorm te krijgen.
- Westerkwartier is gestart met de procedure om tot herindeling te komen.
- De gemeente Tynaarlo werkt samen met de gemeenten Assen en Aa en Hunze in een samenwerkingsverband Drenthse Aa.

Opdracht raad

Op 24 april 2014 vond er op basis van een voorstel van D66 in de nieuw gekozen raad een discussie plaats over het vervolgproces na de burgerraadpleging en de verkiezingen. Dat heeft geresulteerd in een nieuwe aanpak, vastgelegd in *het Projectplan voorbereiding bestuurlijke toekomst Haren* (bijlage 1), door de raad vastgesteld op 24 april 2014. Met het projectplan heeft u het college van burgemeester en wethouders de opdracht gegeven om een besluit voor te bereiden over de bestuurlijke toekomst van Haren. De uitkomst van het voorbereidend proces moet leiden tot “een besluit over de bestuurlijke toekomst van Haren dat:

- a. Uitzicht biedt op een structureel en duurzaam lokaal bestuur.
- b. Kan rekenen op voldoende draagvlak binnen de Harener samenleving.
- c. Kan rekenen op instemming van een brede meerderheid van de raad.
- d. Past binnen de overige wettelijke kaders.
- e. Richting geeft aan te nemen vervolgstappen.

Als basis van het onderzoek dient volgens de opdracht de vaststelling van de zogenaamde 0-optie, dat wil zeggen de bestaande situatie met als deelvragen of Haren in staat is de wettelijke taken adequaat en op voldoende kwalitatief niveau uit te voeren, mede gelet op de taken die per 1 januari 2015 naar de gemeente worden overgeheveld. Gekoppeld aan de vragen wat is er nodig nu en in de nabije toekomst; wat hebben we in huis; is er een probleem en zo ja, hoe ziet dat er uit? Indien dit een gedefinieerd probleem oplevert, worden de mogelijke oplossingen onderzocht:

- a. Structurele samenwerking met de gemeente Tynaarlo.
- b. Fusie met gemeente Tynaarlo, al dan niet vooraf gegaan door structurele samenwerking.
- c. Fusie met de gemeenten Groningen en Ten Boer.
- d. Andere samenwerkingsmogelijkheden binnen de regio.

De aanpak van het proces was vervolgens een maximale betrokkenheid van inwoners van Haren te organiseren met oog op de creatie van draagvlak voor het te nemen besluit. Gelijktijdig is overleg gevoerd met de colleges van omliggende gemeenten en provincies om eventuele *samenwerkingsmogelijkheden* te onderzoeken maar ook om *samenvoegingsmogelijkheden* te verkennen. Die gesprekken hebben zich niet beperkt tot de gemeenten die in de raadsopdracht zijn genoemd, ook is gesproken met de gemeente Hoogezand om deelname van Haren aan de zogenaamde Gorecht variant te onderzoeken. In november is ter ondersteuning van de uiteindelijke besluitvorming door bureau Berenschot onderzoek gedaan naar de kosten van voortzetting van een zelfstandige positie in de provincie Groningen.

Onderzochte varianten

In de navolgende paragraaf schetsen wij het proces dat is doorlopen om tot voorliggend voorstel te komen. In dat proces hebben wij uiteindelijk de volgende varianten onderzocht:

- 1 Continuering van Haren als een zelfstandige gemeente;
- 2 Samenvoeging van de gemeente Haren met de gemeenten Groningen en Ten Boer;
- 3 Samenvoeging van de gemeente Haren met de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde (Gorechtvariant);
- 4 Samenvoeging van de gemeente Haren met de gemeente Tynaarlo, al dan niet voorafgegaan door structurele samenwerking.

Verderop in het voorstel is een samenvatting en de conclusies met betrekking tot de gevoerde gesprekken opgenomen. Bijlage 12 bevat de volledige gespreksverslagen.

Procesverantwoording

Het voorbereidend proces heeft, met in achtneming van het projectplan van de raad, langs vier lijnen vorm gekregen:

- 1 Permanent en gestructureerd overleg en communicatie met inwoners van de gemeente Haren en een informele peiling van de mening van inwoners;
- 2 Een inhoudelijke analyse van de kwaliteiten en robuustheid van de gemeentelijke organisatie door middel van een SWOT-analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats, hierna te noemen SWOT);
- 3 Een bestuurlijke verkenning van de vier varianten door middel van gemeentelijk en provinciaal overleg;
- 4 Onderzoek door adviesbureau Berenschot naar de kosten van zelfstandig blijven.

Conform uw opdracht hebben we getracht zoveel mogelijk inwoners in de voorbereiding naar de besluitvorming te betrekken. Halverwege het proces is de communicatie geïntensiveerd door het inlassen van extra open-space dagen om met inwoners van gedachten te wisselen over de toekomst van de gemeente en over de zogenaamde BTH (Bestuurlijke Toekomst Haren) wijzer door middel waarvan inwoners konden laten weten welke voorkeur zij hebben met betrekking tot de bestuurlijke toekomst: zelfstandig blijven of samenvoeging. Een (voorlopige) evaluatie van het communicatieproces met een chronologisch overzicht van alle uitgevoerde communicatieactiviteiten treft u aan in bijlage 5

De producten en resultaten die het intensieve proces heeft opgeleverd zijn:

- Een geactualiseerde SWOT – analyse. De SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) biedt een analyse van de huidige en toekomstige taakuitvoering door de gemeentelijke organisatie van de gemeentelijke taken;
- Een ontwerpteam ter ondersteuning en advisering van de conferenties volgens de methodiek van Large Scale Interventions;
- Twee conferenties (op 7 oktober en op 4 november) met als doel tot een open dialoog te komen met zoveel mogelijk inwoners over de bestuurlijke toekomst van Haren; voor de gewenste burgerparticipatie is gebruik gemaakt van de zogenaamde *Large Scale Interventions* met veel communicatie over en weer en dialoog in kleine groepen.
- Twee open space dagen (op 27 en 28 november) om inwoners van de gemeente Haren in de gelegenheid te stellen zich nader te laten informeren over de bestuurlijke toekomst van Haren.
- Een folder die huis-aan-huis verspreid is met daarin meer informatie over het proces rondom de bestuurlijke toekomst en de uitnodiging voor de open space-dagen.
- Een website – www.haren.nl/bestuurlijketoekomst - met daarop de meest actuele informatie over het onderwerp.
- De BTH-wijzer waarmee de mening van inwoners met betrekking tot de bestuurlijke toekomst is gepeild;

- Een eindrapportage naar aanleiding van het onderzoek van bureau Berenschot naar de kosten van de optie Haren blijft een zelfstandige gemeente;
- Overleg met de gemeenten Tynaarlo, Groningen, Ten Boer en Hoogezand-Sappemeer en de provincies Groningen en Drenthe om de samenwerkings- en samenvoegingsmogelijkheden te verkennen.

We zullen hierna afzonderlijk nader ingaan op de resultaten van het proces.

Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (SWOT)

Mede voor de beantwoording van de vraag van de raad in de opdracht voor onderzoek naar de bestuurlijke toekomst “of er een probleem is”, is de in 2012 uitgevoerd SWOT analyse van de uitvoerende organisatie geactualiseerd. De SWOT-analyse beoogt vooral te analyseren of de organisatie in staat is huidige en toekomstige taken goed te kunnen uitvoeren. De actualisatie is overigens geen volledige SWOT - analyse geweest omdat kansen en mogelijkheden (strenghts and opportunities) niet uitgebreid zijn onderzocht.

De SWOT-analyse (“Actualisatie SWOT-analyse 2012, Uitvoeringskracht ambtelijke organisatie”, zie bijlage 6) die begin 2014 is uitgevoerd bevestigt de bevindingen van de in 2012 uitgevoerd SWOT-analyse. Wettelijke taken worden door de gemeente Haren nog steeds naar behoren uitgevoerd maar in toenemende mate is sprake van de voortdurende noodzaak om de planning van taken en activiteiten aan te passen ten einde wettelijke taken goed te kunnen blijven uitvoeren. De werkdruk in de organisatie is erg groot. Steeds vaker en steeds meer wordt een beroep gedaan op externe kennis, capaciteit en budget om alle taken goed te blijven uitvoeren. Er is steeds minder ruimte om te manoeuvreren in taken en activiteiten.

De gemeente ziet zich gesteld voor diverse ontwikkelingen die veel vergen van de organisatie:

- een toename van vaak complexe taken;
- een permanent proces van herverdeling van taken;
- toename van regelgeving en juridificering (interventies door juridische procedures en instanties)
- gelijktijdig een beperking van de financiële speelruimte en de noodzaak tot bezuinigingen.

De kosten van de uitvoering van gemeentelijke taken zullen naar verwachten blijven toenemen. De financiële gevolgen van nieuwe taken in het sociale domein zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van externe factoren en daarmee erg onzeker.

Onze inwoners merken op dit moment nog niet zoveel van de druk op de gemeentelijke organisatie. Dat komt ook doordat er een uiterst loyaal en betrokken ambtelijk apparaat is dat zorgt dat wettelijke taken worden uitgevoerd en dat de organisatie blijft draaien. Maar de verwachting is dat op termijn de negatieve gevolgen van de ontwikkelingen ook voor inwoners merkbaar worden met name op de autonome taakgebieden.

De organisatie is nog steeds erg kwetsbaar en draait voor een deel op éénpitters waarvoor in geval ziekte of vakantie vaak geen vervanging is. Gevoegd bij de toenemende druk op de organisatie is het steeds lastiger een modus te vinden om die kwetsbaarheid te ondervangen.

De kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken is over het algemeen nog goed te noemen maar handhaving van de kwaliteit gaat steeds vaker – noodgedwongen - ten koste van (de kwaliteit van) het beleid.

Ontwerpteam

Het ontwerpteam is vooral ingezet ten behoeve van de opzet van de Large Scale Interventions. Het team bestond uit zeven deelnemers, samengesteld uit inwoners van Haren op basis van deskundigheid, betrokkenheid en affiniteit met maatschappelijke en bestuurlijke veranderingsprocessen. Taak van het team was de begeleiding van het proces en advisering van het proces, in het bijzonder met betrekking tot de twee conferenties. Het team heeft vier keer overleg gevoerd in aanwezigheid van de verantwoordelijke wethouder en de begeleider van de twee conferenties. De grootste bijdrage van het team was in feite een kritische burgerblik op het proces. Bijlage 7 bevat de vier verslagen van het ontwerpteam.

Large Scale Interventions (LSI)

We hebben met begeleiding van een externe deskundige twee conferenties op basis van LSI georganiseerd waaraan in totaal ruim 250 mensen hebben deelgenomen. LSI is een methode om kleinschalige en laagdrempelige discussies over een bepaald onderwerp tot stand te brengen in grotere groepen. Daarin zijn wij goed geslaagd. Beide conferenties kenmerkten zich door levendige discussie met uiterst betrokken inwoners. De conferenties hebben uiteindelijk geleid tot de ontwikkeling van de BTH-wijzer. Bijlage 8 bevat de verslagen van beide conferenties.

Open space dagen

De open-space dagen zijn ingelast in het kader van de intensivering van het participatieproces. De open-space dagen boden inwoners de kans met wethouders en raadsleden over de bestuurlijke toekomst te praten, zich te laten informeren over het proces en om de BTH-wijzer ter plekke in te vullen. Het direct contact met de bestuurders werd door de 150 bezoekers over het algemeen gewaardeerd. Bijlage 9 bevat het verslag van de beide open-space dagen

De uitkomsten van de conferenties en de BTH (Bestuurlijke Toekomst Haren)-wijzer

Het resultaat van de beide conferenties zijn 10 criteria die de deelnemers essentieel vinden voor de keuze voor een bestuurlijke toekomst. In een eerste sessie zijn inhoudelijke criteria geïnterviewd die voor inwoners van Haren de gemeenschap zo waardevol maken, het zijn gedeelde kwaliteiten die Haren kenmerken. De kwaliteiten zijn:

- 1 een groene uitstraling, het landelijk karakter en een open buitengebied;
- 2 een evenwichtige samengestelde bevolking met een sterke sociale samenhang;
- 3 goede voorzieningen zoals scholen, ouderenzorg, bibliotheek en andere culturele voorzieningen, sportvoorzieningen en buurthuizen
- 4 leefbaarheid en ontwikkelmogelijkheden voor de buitendorpen;
- 5 ruimte voor kleinschalig ondernemerschap, een goed vestigingsklimaat voor ondernemers.

In een tweede conferentie hebben deelnemers aangegeven dat dit voor de deelnemers inderdaad de vijf belangrijkste kwaliteiten zijn die Haren maken tot wat het nu is en dat deze, in welke bestuurlijke toekomst dan ook, absoluut behouden moeten worden voor de Harense gemeenschap.

Op vergelijkbare wijze zijn ook 5 criteria benoemd met een meer bestuurlijk-organisatorisch karakter, waarmee de deelnemers van de conferenties hebben aangegeven aan welke eisen een toekomstig bestuur en organisatie van de gemeenschap Haren moet voldoen om die vijf Harense kwaliteiten voor de komende decennia goed te borgen:

- 1 Bestuurskracht en uitvoeringskracht van de ambtelijke organisatie;
- 2 Klantgerichte en sterke organisatie met capabele ambtenaren, professionele en betrouwbare bestuurders;
- 3 Het bestuur moet benaderbaar zijn, inwoners willen invloed en een transparante besluitvorming;

- 4 De gemeente moet financieel gezond blijven in de toekomst en draagvlak creëren in de samenleving
- 5 Een bestendige en duurzame oplossing voor de toekomst, geen kans op herindeling de komende twintig jaar.

Deze tien onderwerpen zijn tussen 22 november 10.00 uur en 1 december 10.00 uur aan alle inwoners van Haren voorgelegd door middel van een zogenaamde BTH - wijzer met het verzoek voor elk onderwerp aan te geven welke bestuurlijke variant (zelfstandig of samengevoegd met een andere gemeente) daaraan het beste tegemoet komt. In een voorafgaande huis-aan-huis-folder zijn alle inwoners van Haren tijdig geïnformeerd over de BTH-wijzer en over de komende Open Space-dagen (zie bijlage 10). Die peiling is deels online gebeurd, inwoners van Haren hebben echter ook analoog hun mening via de BTH-wijzer kunnen aangeven.

De BTH-wijzer

Op de digitale BTH-wijzer hebben we gevraagd aan te geven de postcode van waar de wijzer wordt ingevuld. Zonder invulling van de postcode was invulling van de wijzer niet mogelijk. Daarnaast hebben we inwoners gevraagd om optioneel ook aan te geven de leeftijdscategorie waarbij men hoort. Op die wijze hebben we geprobeerd een beeld te krijgen van de leeftijd van de mensen die de BTH-wijzer hebben ingevuld en van de locatie. We krijgen daarmee een idee van de representativiteit van de wijzer maar ook bijvoorbeeld of inwoners in Noordlaren, Onnen en Glimmen anders gestemd dan inwoners uit dorp Haren. De papieren BTH-wijzer hebben we digitaal verwerkt zodat die aan de digitale stemmen zijn toegevoegd. Van de inwoners die gebruik hebben gemaakt van de papieren versie kennen we echter niet de leeftijd. Papieren wijzers die in het gemeentehuis zijn ingeleverd hebben we tot Haren midden gerekend.

Uitkomsten BTH wijzer

Inwoners van Haren konden tussen 24 november 10.00 uur en 1 december 10.00 uur de BTH wijzer invullen, digitaal met behulp van een speciaal daarvoor gemaakte enquête of met gebruikmaking van een papieren versie (zie bijlage 11). De BTH-wijzer heeft geen formele status maar het dient 'slechts' als een instrument om een beeld te krijgen van de visie van inwoners op de bestuurlijke toekomst. Het is aan de raad gebruik te maken van de uitkomst van de BTH-wijzer. Op die wijze is het ook met inwoners gecommuniceerd.

Op 1 december om 10 uur bedroeg het totaal aantal ingevulde BTH- wijzers 1130, waarvan 921 digitaal en 209 analoog. De BTH - wijzers zijn als volgt ingevuld:

Aantal ingevulde BTH-wijzers per plaats:

Glimmen	74
Noordlaren	39
Haren-midden	411
Haren- oost	488
Haren – west	16
Onnen	66
Totaal	1130

Haren-midden: tussen spoor en Rijksstraatweg

Haren-oost: oostkant van de spoorlijn

Haren west: westkant van de Rijksstraatweg.

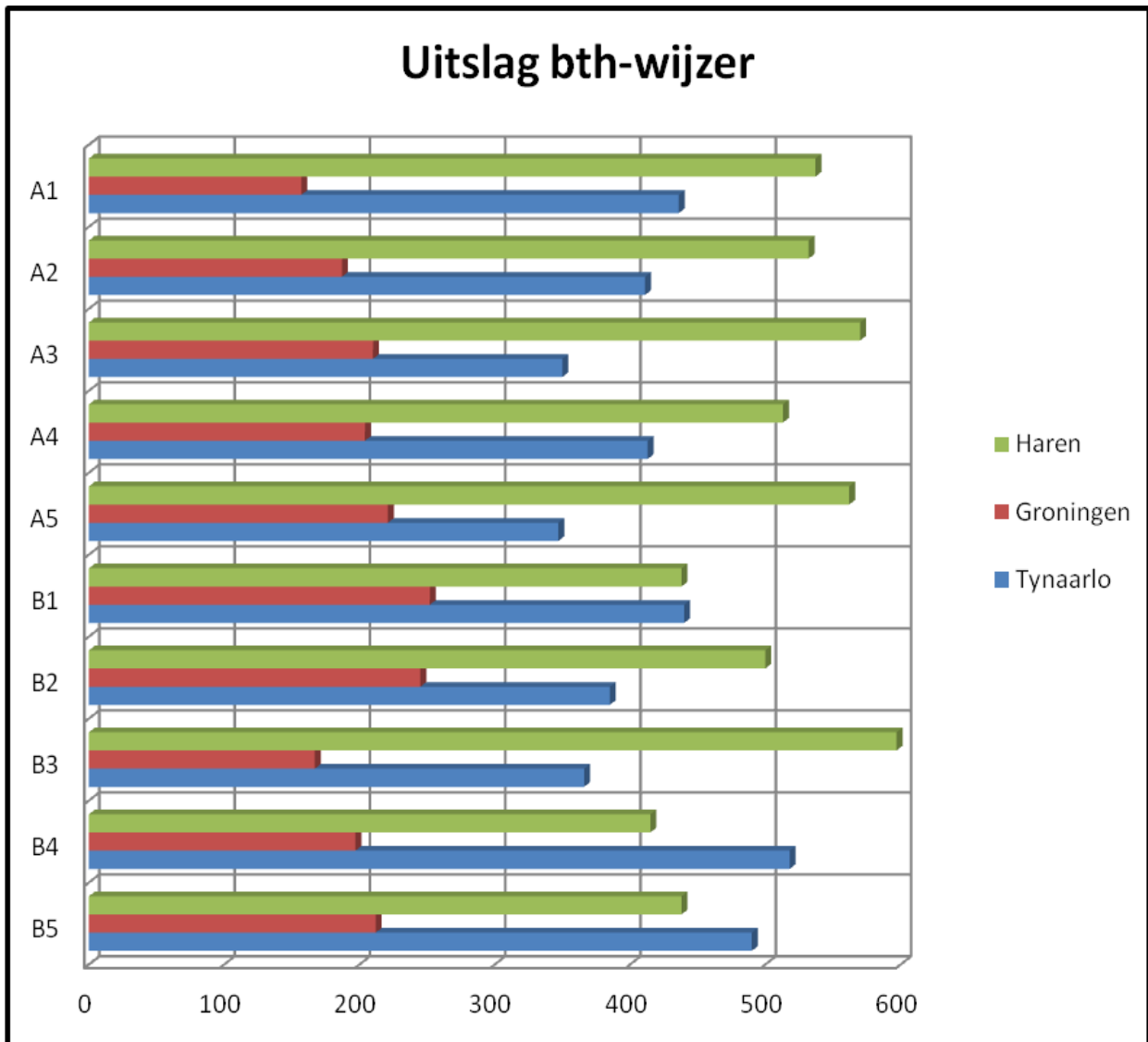
Aantal BTH-wijzers ingevuld naar leeftijdscategorie:

	Aantal	Percentage
12 tot en met 17 jaar	7	1%
18 tot en met 35 jaar	43	5%
36 tot en met 50 jaar	177	20%
51 tot en met 65 jaar	302	35%
>65	343	39%
Subtotaal	872	100%
Leeftijd onbekend	258	
Totaal	1130	

Aantal stemmen per kwaliteit (A) en bestuurlijke eisen (B)

	Haren zelfstan- dig	Gronin- gen Ten Boer	Ty- naarlo
A1: behoud van de groene uistraling, het landelijk karakter en een open buitengebied	537 47%	157 14%	422 39%
A2: een evenwichtige bevolkingsamenstelling met een sterke sociale samenhang.	532 47%	187 17%	411 36%
A3: behoud van voorzieningen zoals scholen, ouderenzorg, bibliotheek, culturele voorzieningen, sportvoorzieningen en buurthuizen.	570 50%	210 19%	350 31%
A4: leefbaarheid en ontwikkelingsmogelijkheden voor de buitendorpen	513 46%	204 18%	413 36%
A5: stimuleren van en ruimte bieden aan kleinschalig ondernemerschap, een goed vestigingsklimaat voor ondernemers	562 50%	221 19%	347 31%
B1: bestuurskracht en uitvoeringskracht van de ambtelijke organisatie	438 39%	252 22%	440 39%
B2: klantgerichte sterke organisatie met capabele ambtenaren, professionele en betrouwbare bestuurders	500 44%	245 22%	385 34%
B3: het bestuur moet benaderbaar zijn, inwoners willen invloed en een transparante besluitvorming	597 53%	167 15%	366 32%
B4: de gemeente moet financieel gezond blijven en draagvlak creëren in de samenleving	415 37%	197 17%	518 46%
B5: een bestendige en duurzame oplossing voor de toekomst, geen kans op herindeling de komende 20 jaar	438 39%	212 19%	480 42%
Totalen	5102	2052	4146

In grafische vorm:



Analyse uitkomsten BTH wijzer

Het aantal ingevulde BTH-wijzers (1130, ca. 6% van de totale bevolking van de gemeente) is redelijk te noemen. Van de inwoners die de wijzer hebben ingevuld is bijna 75% ouder dan 50 jaar. De verdeling van de stemmen over alle inwoners van Haren, hoewel sterk vergrijsd, is eigenlijk onvoldoende evenwichtig om van een representatieve steekproef te kunnen spreken, daarvoor is het aantal jonge stemmers (12-17 en 18-35) te klein. Representativiteit was geen voorwaarde voor de peiling, jongeren zijn ook niet specifieke benaderd voor deelname aan de BTH-wijzer. Wel is eind november besloten om voor jongeren op 16 december 2014 een zogenaamd *lagerhuisdebat* te organiseren over de bestuurlijke toekomst.

De verdeling van de voorkeursstemmen over de drie opties is zodanig dat daaruit ook niet is op te maken naar welke optie een sterke voorkeur uitgaat. De voorkeursverdeling voor zelfstandig blijven heeft als we naar de absolute score van de opties kijken weliswaar een sterke voorkeur, als we naar de beantwoording van vraag B5 kijken (een duurzame oplossing) heeft Tynaarlo blijkbaar alles in oenschouw nemend toch de voorkeur.

Overigens bleek in de periode dat de BTH-wijzer beschikbaar was dat het aantal voorkeurstemmers voor optie 2 in de loop van die 2 weken toenam. Blijkbaar hebben inwoners met een sterke voorkeur voor zelfstandig blijven of samenvoeging met Tynaarlo direct na de start van de wijzer hun voorkeuren laten weten. Op basis van (het aantal van) de ingevulde BTH wijzers kunnen we geen uitspraken doen over draagvlak onder inwoners van de gemeente Haren voor één van de voorgelegde opties. Hooguit dat er onder de 50+ers weinig draagvlak voor de optie Groningen/Ten Boer bestaat.

Als we de score van de kwaliteiten van Haren (A1 tot en met A5) nader beschouwen kunnen we concluderen dat de inwoners die hebben gestemd een duidelijke gelijke voorkeur hebben voor zelfstandig blijven omdat men er blijkbaar alleen dan vertrouwen in heeft dat de kwaliteiten van Haren voor de toekomst zijn geborgd. Stemmers hebben klaarblijkelijk weinig vertrouwen in een samenvoeging met Groningen en Ten Boer als het gaat om behoud van kwaliteiten van de gemeente Haren.

Als we de stemming op de bestuurlijk-organisatorische eisen (B1 tot en met B5) die daar bij horen bekijken zien we een wat genuanceerder beeld. Zowel de optie Groningen als de optie Tynaarlo scoort op de 5 onderwerpen duidelijk beter. De meeste inwoners beschouwen de optie Tynaarlo als de beste oplossing voor een bestendige en duurzame bestuurlijke toekomst. Dit is een opvallende score omdat een zelfstandig Haren op bijna alle voorgaande onderwerpen als hoogste scoort.

Conclusies:

- Als het gaat om het behoud van de (verworven) kwaliteiten van Haren vertrouwt men het meeste op een zelfstandige gemeente.
- Als het gaat de kwaliteit van de organisatie en de nabijheid van het bestuur vertrouwt men ook het meeste op een zelfstandige gemeente.
- De optie Groningen scoort relatief gezien op niet één van de onderwerpen als beste van de drie opties.
- Binnen de optie Groningen/Ten Boer wordt het best gescoord op het onderwerp bestuurskracht en kwaliteit van de organisatie;
- Binnen de optie Groningen/Ten Boer wordt het slechtst gescoord als het gaat om behoud van het groene karakter en de nabijheid van het bestuur; mocht u besluiten voor deze optie dan vormt dit een aandachtspunt in de onderhandelingen met de gemeenten Groningen en Ten Boer.
- Binnen de optie Tynaarlo wordt het best gescoord als het gaat om duurzaamheid en financiële stabiliteit.
- Binnen de optie Tynaarlo wordt het slechtst gescoord voor wat betreft voorzieningenniveau, ondernemersklimaat en nabijheid van het bestuur.
- De optie zelfstandigheid scoort het best op ondernemersklimaat en voorzieningen en het slechtst op de financiële situatie en een duurzame oplossing.

Uitkomsten overleg vier gemeenten en provincies Groningen en Drenthe

Het college heeft gesproken met de colleges van omliggende gemeenten en de provincies. Hieronder volgen de uitkomsten van de gesprekken, voor de volledige verslagen zie bijlage 12:

22 sept 2014: Gesprek met het college van Ten Boer

Het college van Ten Boer heeft aangegeven alleen met Groningen te willen herindelen in de variant Groningen / Haren / Ten Boer én op voorwaarde dat de provincie meedenkt over de financiële problemen van Ten Boer. Ten Boer zou het liefst zelfstandig blijven zoals nu in de brede samenwerking met de gemeente Groningen. Bij een herindeling ziet Ten Boer een strategisch voordeel: Ten Boer en Haren samen kunnen bij de gemeente Groningen bedingen rekening te houden met de dorpen en dorpenbeleid te ontwikkelen.

27 okt 2014: Gesprek met het college van Tynaarlo

Het college van Tynaarlo heeft aangegeven dat een noodzaak tot herindeling niet aan de orde is. Wat Tynaarlo betreft is de gemeente Haren nu eerst aan zet. Tynaarlo heeft in het vorige Harens traject van onderzoek naar meest geschikte herindelingsoptie meegewerkt, maar wil nu niet opnieuw investeren zonder te weten wat Haren precies wil. Tynaarlo wil een duidelijke richting horen van Haren.

Wat samenwerking tussen Tynaarlo en Haren betreft, geeft Tynaarlo aan dat samenwerking over de provinciegrens heen, geen logische keuze is. Tynaarlo werkt nu samen met Assen en Aa en Hunze in een 'samenwerking Drentse Aa'. Haren stapt volgens Tynaarlo op een rijdende trein en dat zal enige complexiteit geven richting de partners.

Een herindeling van Haren en Tynaarlo zou wat dat betreft minder complex zijn, omdat de nieuwe gemeente dan gemakkelijker in te passen zou zijn in een 'groene long'-samenwerkingsverband als 'Drentse Aa'. Het ligt voor de hand dat de nieuwe gemeente Drents wordt.

30 okt 2014: Gesprek met het college van Groningen

Het college van de gemeente Groningen is van mening dat een gemeente waar Groningen, Haren en Ten Boer in opgaan een duidelijke meerwaarde heeft. Groningen benadert het als 'eenheid in verscheidenheid', dus met respect voor de eigenheid en identiteit van de kernen binnen deze nieuwe gemeente. De gemeente als totaal zou op tal van zaken een sterke positie gaan innemen. Voor Groningen is duidelijk dat de aard van een dergelijke gemeente een andere zal zijn dan de gemeente Groningen nu is: met meer plattelands(kernen) en minder compact/centrum stedelijk. Groningen vindt dit passen bij een gewenste omslag; meer wijk en buurtgericht werken.

Randvoorwaarde is dat er sprake moet zijn van een volledig nieuwe gemeente (dus niet op basis van onderlinge 'inkooprelaties'). Mocht Haren en/of Ten Boer de intentie hebben om met Groningen her in te delen dan wil Groningen eerst de financiële en organisatorische gevolgen daarvan in beeld brengen (herindelingsscan).

10 nov 2014: Gesprek met het college van Hoogezand-Sappemeer

Het college van Hoogezand-Sappemeer heeft aangegeven dat de optie tot samengaan met Haren voor hen niet meer open staat. De reden hiervoor is dat de gemeenteraad van Haren in november 2013 heeft besloten de zogenaamde 'Gorecht-variant', samengaan met de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde, niet verder te onderzoeken. Voor Hoogezand-Sappemeer betekende dit dat zij vanaf dat moment verder zijn gegaan met een herindelingstraject zonder de gemeente Haren. De gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde gaan met z'n drieën een nieuwe gemeente vormen.

12 nov 2014: Gesprek met de provincie Groningen

De provincie Groningen zet druk op Haren omdat alle andere Groninger gemeenten zich al voor herindeling hebben uitgesproken, behalve Haren. Vanaf mei 2014 heeft de provincie Groningen aangegeven dat de optie van zelfstandigheid voor Haren ondenkbaar is. Begin november heeft de provincie Groningen dat opnieuw herhaald. Een herindeling over de provinciegrens heen zal naar verwachting procedureel heel lastig zijn. In dat geval komt het initiatief bij een of beide provincies te liggen en zal de vraag over de toedeling van de nieuw te vormen gemeente op tafel komen te liggen.

13 nov 2014: Gesprek met de provincie Drenthe

In de provincie Drenthe speelt op dit moment geen herindelingsdiscussie. Op dit moment maken Drentse gemeenten de keuze voor samenwerken dan wel het samenvoegen van ambtelijke organisaties, niet voor herindeling. Gemeenten zijn aan zet, provinciegrenzen zijn niet heilig. Mochten beide gemeenten kiezen voor samengaan dan zal het college van Ge-deputeerde Staten aan Provinciale Staten vragen het toetsingskader vast te stellen. Het college van GS wil een en ander beoordelen in een breder kader. De keuzes zullen duurzaam en bestendig moeten zijn. Wat doe je bijvoorbeeld met de gemeenten Aa en Hunze en Noordenveld, hoe past de 'Samenwerking Drentse Aa gemeenten' hierin? Binnen dit bredere kader kan een fusie Haren-Tynaarlo hoogstens een tussenstap zijn, GS Drenthe acht dit geen duurzame oplossing (te klein).

Als Haren samen wil met Tynaarlo, dan is de provincie Drenthe beschikbaar voor een gesprek, maar wil daarbij wel afstemming met de provincie Groningen als 'goede buur'. Afstaan van Tynaarlo aan de provincie Groningen is niet voor de hand liggend.

De conclusies van de gevoerde gesprekken:

- er lijken geen beletselen te liggen voor een samenvoeging met Groningen en Ten Boer;
- een samenvoeging met Tynaarlo is mogelijk maar deze is complexer en vergt nadere onderzoek en overleg met gemeente Tynaarlo en met beide provincies; deze optie kan immers alleen worden gerealiseerd als de beide provincies daaraan mee willen werken. Als u voor deze optie zou kiezen komt uiteindelijk de regie daartoe bij de provincie te liggen en niet bij de gemeente;
- er is geen basis voor een samenwerkingsverband, noch op bestuurlijk, noch op ambtelijk niveau met Groningen/Ten Boer.

Berenschot onderzoek

Gedurende het proces is zowel van uit de raad als vanuit inwoners van Haren een herhaalde oproep ontstaan om meer financiële duidelijkheid te verschaffen over de kosten van de herindelingsvarianten en vooral wat het zou kosten als de gemeente zou besluiten haar zelfstandigheid niet op te geven. Het college heeft daarom op 27 oktober besloten adviesbureau Berenschot de opdracht gegeven onderzoek te doen naar de kosten van zelfstandigheid. Berenschot heeft ten behoeve van die vraag de volgende onderzoeksvragen uitgewerkt (zie bijlage 13):

“Wat is de benodigde aard en omvang van de ambtelijke formatie om de taken duurzaam (dus nu en in de toekomst) naar behoren te kunnen uitvoeren en waarbij de regie (zelfstandigheid) in handen blijft van de gemeente Haren?”

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, moeten we de volgende deelvragen beantwoorden:

- Hoe ziet het huidige takenpakket er uit?
- Wat is de financiële situatie en welke taakstellingen zijn er geformuleerd?
- Wat is de huidige aard (type) en omvang (fte) van de formatie die Haren hier voor inzet?
- Hoe verhoudt de formatie zich tot die van soortgelijke gemeenten?
- Met wie werkt de gemeente samen, op welke taken en in welke vorm?
- Wat is nodig om financiën, formatie en takenpakket duurzaam in balans te brengen om de zelfstandigheid van de gemeente te continueren?”

De belangrijkste conclusies van Berenschot met betrekking tot de kosten van zelfstandigheid zijn:

- “Een financiële stabiliteit is voorwaarde voor zelfstandigheid. De gemeente heeft vanaf 2016 een bezuinigingstaakstelling van € 1,5 miljoen;

- Om als gemeente Haren voor de komende jaren een structureel sluitende begroting, goede balansratio's en een afdoende weerstandsvermogen te hebben, moet niet alleen het negatieve resultaat worden weggepoetst maar moeten ook reserves worden opgebouwd en schulden worden afgebouwd. In totaal derhalve € 3,5 mln. bezuinigen per jaar (1.5 tekort en 2.0 aanzuivering balanspositie) in de periode 2016-2018 en € 3,9 mln. bezuinigen per jaar 2019-2022;
- De kosten voor zelfstandigheid zijn in wezen gelijk aan de bezuinigingstaakstelling voor de komende jaren, namelijk € 3,5 miljoen, tot 2022;
- De realisatie van deze bezuinigingstaakstelling vraagt politieke keuzes op o.a. het vlak van het voorzieningenniveau, de organisatieomvang en de uit te voeren taken.”

Bijlage 14 bevat de eindrapportage van Berenschot.

Eigen analyse financiële rapportage Berenschot

De extra bezuiniging van € 2 miljoen per jaar die Berenschot voorstelt gedurende de periode 2016 tot en met 2022 ten behoeve van het verlagen van de schuldpositie is onder de volgende door Berenschot genoemde veronderstelling:

“Ervan uitgaand dat het niet mogelijk is substantieel schulden af te bouwen door activa te verkopen of voorraden af te bouwen (deze activa zijn immers in gebruik), is verbetering alleen mogelijk door een positief exploitatieresultaat.”

Bij de veronderstelling dat het niet mogelijk is om substantieel schulden af te bouwen door activa te verkopen of voorraden af te bouwen plaatsen wij een kanttekening. Wij achten de kans reëel om door een aantal andere maatregelen de schuldpositie in 2022 extra af te bouwen met een bedrag tussen de € 7,4 miljoen en € 25,8 miljoen. Het gaat om de volgende maatregelen:

Tabel maatregelen verlaging schuldpositie:

Omschrijving	Minimumbedrag	Maximumbedrag
Diverse vastgoed afstoten*	€ 2 miljoen	€ 2 miljoen
Brandweerkazerne overdragen aan Veiligheidsregio	€ 3,4 miljoen	€ 3,4 miljoen
Volledige doordecentralisatie Voortgezet Onderwijs	€ 0	€ 18,4 miljoen
Investeringsscreening	€ 2 miljoen	€ 2 miljoen
Totaal	€ 7,4 miljoen	€ 25,8 miljoen

*Hierin is de b-categorie (afstoten ter discussie) nog niet verwerkt.

Om de door u gestelde doelen met betrekking tot de schuldpositie te halen, dat wil zeggen de gewenste niveaus voor de schuldkengetallen in 2022 te bereiken (debt ratio < 80 % en netto-schuld/exploitatie < 110 %) is een bedrag van afgerond € 14 miljoen nodig. Berenschot vult dit dus in met een tijdelijke extra bezuiniging van € 2 miljoen gedurende de periode 2016 tot en met 2022 (totaal 7 jaar x € 2 miljoen = € 14 miljoen). Wij vullen dit primair in met de in de tabel genoemde maatregelen. Over ongeveer een jaar hebben we meer zicht op het exacte bedrag dat we hiermee kunnen bereiken. Mocht er dan een restbedrag overblijven dat we niet in kunnen vullen met genoemde maatregelen, dan kan het restant alsdan worden ingevuld met een aanvullende bezuinigingsopgave gedurende de jaren 2017 tot en met 2022.

Zie het interne memo in bijlage 15 voor een uitgebreidere toelichting.

Kaderstelling Bestuurlijke Toekomst Haren

Tot zover de rapportage van de activiteiten die zijn uitgevoerd ter voorbereiding van de uiteindelijke toets en aansluitend voorstel.

Gezien uw opdracht en gegeven de beleidskaders van provincie en van het ministerie van BZK zijn dit de 6 criteria waarop u als raad uw keuze uiteindelijk moet baseren:

- 1 *Biedt uw keuze een oplossing voor de uitvoering van huidige en nieuwe taken van de gemeente (bestuurskracht en uitvoeringskracht);*
- 2 *Biedt uw keuze een oplossing voor een structureel en duurzaam lokaal bestuur;*
- 3 *Is de optie passend binnen de nieuwe lokale bestuurlijke indeling in de provincie Groningen (beleidskader provincie Groningen)*
- 4 *Zijn potentiële samenwerkingspartners ook bereid uw keuze te faciliteren als we ze dat vragen?*
- 5 *Past uw keuze binnen overige wettelijke kaders?*
- 6 *Is er voldoende draagvlak binnen de Harener samenleving voor uw keuze;*

Bij de navolgende onderbouwing van de mogelijke opties zijn de volgende documenten resp. beleidskaders mede in overweging genomen:

- Provinciaal beleidskader, Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen, 2 juli 2013
- Beleidskader gemeentelijke herindeling, BZK 2013;
- SWOT-analyse 2014;
- Berenschot onderzoek 2014;
- Uitkomsten van de BTH wijzer;
- Gesprekken met buurgemeenten en provincies;
- Raadsopdracht van 24 april 2014.

Wij hebben voor elke bestuurlijke variant deze zes criteria beoordeeld en gewogen in termen van voor- en nadelen of bezwaren. We hebben per variant waar mogelijk aangegeven of en hoe de eventuele nadelen of bezwaren van die variant kunnen worden voorkomen of gemitigeerd. Uiteindelijk zou dat moeten resulteren in een rangorde van opties die:

- 1 het beste scoren in het licht van de zes genoemde criteria;
- 2 de minste bezwaren of nadelen met zich meebrengen of
- 3 waarvan de eventuele bezwaren of nadelen kunnen worden voorkomen of gemitigeerd.

U hebt in uw opdracht aangegeven dat het besluit moet passen binnen de overige wettelijke kaders. De belangrijkste is de wet ARHI (Algemeen regels herindeling), die is uiteraard alleen van toepassing wanneer u zou besluiten tot herindeling. Bij een besluit tot herindeling zult u uw besluit ook dienen te toetsen aan:

- het Provinciaal beleidskader, Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen, 2 juli 2013;
- Beleidskader gemeentelijke herindeling, ministerie van BZK 2013.

De criteria van beide beleidskaders vallen nagenoeg samen. Een besluit om zelfstandig te blijven dient u wel te toetsen aan het hierboven genoemd provinciaal beleidskader, vooral of een zelfstandig Haren past binnen de in het provinciaal beleidskader genoemde nieuwe lokale bestuurlijke indeling.

Beoordeling van de drie opties

Optie 1: Haren blijft een zelfstandige gemeente

Algemeen

Inwoners en ondernemers zijn uiterst tevreden met hun Harense woon- en werkomgeving. Haren is niet alleen een mooi en groene parel direct onder de rook van Groningen maar er is veel waardering voor het open karakter van het lokaal bestuur en de korte afstand tot het bestuur en de gemeentelijke organisatie. Er is een sterk gevoel baas te zijn over hun eigen gemeenschap en er is een sterke behoefte om invloed op de eigen leefomgeving te behouden. Ook in de voorbereiding tot dit voorstel en het uiteindelijk besluit is wederom gebleken van de betrokkenheid van inwoners en het belang dat zij hechten aan de toegankelijkheid en nabijheid van het bestuur.

Haren kenmerkt zich door een bebouwd gebied met grote architectonische kwaliteiten, een kwalitatief sterk winkelaanbod, veel scholen en andere voorzieningen. De kwaliteiten van het buitengebied van Haren worden gerespecteerd en behouden.

Wij hebben op basis van het gevoerd proces de indruk dat veel inwoners van Haren zouden het liefst zelfstandig blijven vanuit de verwachting dat een dergelijk situatie de beste garantie biedt voor behoud van de verworven kwaliteiten en mogelijkheden om daarop via een lokaal bestuur invloed uit te oefenen.

Bestuurskracht en uitvoeringskracht

In 2014 hebben we de SWOT-analyse uit 2012 geactualiseerd. Daarbij is onderzocht of de gemeente in staat is al haar taken naar behoren uit te voeren. Dat was een analyse van de uitvoeringskracht. We hebben geen onderzoek gedaan naar de bestuurskracht.

De conclusie van de SWOT-analyse 2014 luidde: “Wettelijke taken worden door de gemeente Haren nog steeds naar behoren uitgevoerd maar in toenemende mate is sprake van de noodzaak tot herprioritering van taken en activiteiten ten einde wettelijke taken goed te kunnen blijven uitvoeren. De werkdruk in de organisatie is erg hoog. Steeds vaker en steeds meer wordt een beroep gedaan op extra kennis, capaciteit en budget om alle taken goed te blijven uitvoeren. Er is steeds minder ruimte om te manoeuvreren in taken en activiteiten.

De gemeente ziet zich gesteld voor diverse ontwikkelingen die veel vergen van de organisatie, bijvoorbeeld de decentralisatie van het sociale domein, nieuwe taken en veranderende wetgeving op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening en problemen m.b.t. verkeer en vervoer in Haren.

De kosten van de uitvoering van gemeentelijke taken zullen naar verwachten blijven toenemen. De financiële gevolgen van nieuwe taken in het sociale domein zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van externe factoren en daarmee erg onzeker.

Onze inwoners merken op dit moment op de meeste beleidsterreinen nog niet zoveel van de druk op de gemeentelijke organisatie. Maar de verwachting is dat op termijn de negatieve gevolgen van de ontwikkelingen ook voor inwoners merkbaar worden vooral op de autonome taakgebieden. De organisatie is nog steeds erg kwetsbaar. Gevoegd bij de toenemende druk op de organisatie is het steeds lastiger een modus te vinden om die kwetsbaarheid in relatie tot de taken te ondervangen. De krappe personele capaciteit en in het bijzonder de toenemende kwetsbaarheid wordt eveneens als een zwakte gezien. Niet in de zin van kwaliteit van het personeel maar in de omvang.

De kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken is over het algemeen nog goed te noemen maar handhaving van de kwaliteit gaat steeds vaker – noodgedwongen - ten koste van (de kwaliteit van) het beleid.

Op nagenoeg alle begrotingsprogramma's wordt daarom een goede taakuitvoering alleen mogelijk geacht indien daarvoor op een aantal terreinen extra capaciteit beschikbaar komt. Extra capaciteit is echter nauwelijks mogelijk vanwege het ontbreken van budget. Vaak wordt een beroep gedaan op kennis en expertise in andere gemeenten, met name de gemeente Groningen.

Voor wat betreft de financiële situatie van de gemeente Haren verwijzen we gemakshalve naar hetgeen daarover in de rapportage van Berenschot is gezegd. Een zekere nuancering is op zijn plaats, de gemeente zal de komende jaren voortdurend beducht moeten zijn op financiële tegenvallers, mede ten gevolge van de onzekerheden in het sociale domein. Financieel zal de gemeente op eieren blijven lopen, risico's zijn groot en de financiële situatie legt een grote druk op de bestaande voorzieningen, de ambtelijke organisatie en uiteindelijk op inwoners van de gemeente. Dat is geen goede basis voor een zelfstandige positie.

Voor de versterking van haar uitvoeringskracht zal een groot beroep moeten worden gedaan op samenwerking met andere gemeenten. Onzeker is of en welke consequenties de herindeling in de provincie voor gevolgen heeft voor bestaande samenwerkingsverbanden. De opschaling en dientengevolge de afname van het aantal gemeenten kan mogelijk leiden tot een afname van samenwerkingsverbanden, omdat de noodzaak daartoe tevens afneemt. In een dergelijke situatie zal het voor een zelfstandig Haren wellicht lastig worden (nieuwe) toekomstige samenwerkingspartners te vinden en samenwerkingsverbanden tot stand te brengen.

Uit de gesprekken die zijn gevoerd met Tynaarlo en Groningen blijkt ook dat ambtelijke samenvoeging en bestuurlijke samenwerking niet meer voor de hand liggen en dat een zelfstandige gemeente Haren in de toekomst nauwelijks nog kan terugvallen op dergelijk samenwerkingsvormen. Een zelfstandige gemeente Haren zal er dus rekening mee moeten houden dat zij op steeds meer terreinen op zichzelf zal zijn aangewezen.

Duurzaamheid

De provincie Groningen geeft in haar visie op de bestuurlijke organisatie (2 juli 2013) aan dat opschaling van het lokale bestuur noodzakelijk en urgent is als antwoord op de maatschappelijke opgaven en uitdagingen in de provincie. Die opschaling moet leiden tot vijf of zes voldoende duurzame en robuuste, qua grootte vergelijkbare gemeenten.

Een zelfstandig Haren van ca. 18.800 inwoners past moeilijk in de door de provincie beoogde lokaal-bestuurlijke indeling met vijf of zes gemeenten van vergelijkbare omvang die voldoende krachtig zijn om nieuwe taken toekomstbestendig kunnen uitvoeren. Er is een reële kans dat Haren in haar huidige omvang over enkele jaren alsnog door omstandigheden zal worden gedwongen op te schalen.

Dezelfde eis van duurzaamheid is opgenomen in het beleidskader van het ministerie van Binnenlandse Zaken met als belangrijkste argument dat voorkomen moet worden dat betrokken gemeenten binnen afzienbare tijd wederom bij een herindeling worden betrokken. Ook op het criterium "Evenwichtige regionale verhoudingen" zal deze optie niet goed scoren.

Samenvattend is de conclusie dat deze optie niet goed scoort op het onderdeel 'duurzaamheid' en op gespannen voet staat met het provinciaal beleidskader. Er zijn ook nauwelijks mogelijkheden dit bezwaar weg te nemen of te mitigeren, bijvoorbeeld door middel van goede samenwerkingsverbanden. Door haar positie in de regio zal Haren zichzelf in een erg afhankelijke positie manoeuvreren ten opzichte van buurgemeenten. De grote buurgemeenten straks hebben mogelijk veel minder behoefte aan samenwerking dan Haren dat heeft. Dat is geen aantrekkelijk perspectief.

Draagvlak: In de discussies tijdens diverse bijeenkomsten hebben de 250 aanwezige inwoners blijk gegeven een sterke voorkeur te hebben voor continuering van een zelfstandige gemeente Haren. Die wens is – althans door de inwoners die de BTH-wijzer hebben ingevuld - nog eens bevestigd in een peiling waarbij alle inwoners van Haren is gevraagd binnen welke van de drie opties zij verwachten dat de belangrijkste verworvenheden in Haren het beste zijn gewaarborgd en aan welk eisen een bestuur en een gemeentelijke organisatie moet voldoen om de verworvenheden te behouden.

Uit de gehouden peiling waaraan 1100 mensen hebben deelgenomen komt geen eenduidig beeld naar voren. Wel geeft de meerderheid van deze 1100 mensen aan dat ze voor het behoud van de kwaliteiten het liefst zelfstandig zouden blijven maar dat ze voor een goede financiële positie en een duurzame oplossing toch uiteindelijk een voorkeur hebben voor een samenvoeging met Tynaarlo.

Conclusie optie 1: Haren blijft zelfstandig

- 1 Deze optie biedt geen toereikende oplossing voor de uitvoering van huidige en nieuwe taken van de gemeente (bestuurskracht en uitvoeringskracht);
- 2 Deze optie biedt geen oplossing voor een structureel en duurzaam lokaal bestuur;
- 3 Deze optie past niet binnen de nieuwe lokale bestuurlijke indeling in de provincie Groningen;
- 4 Er is onvoldoende bereidheid tot samenwerking bij andere gemeenten;
- 5 De wet ARHI is niet van toepassing op deze optie;
- 6 Er is veel draagvlak voor deze optie.

Optie 2: Fusie tussen de gemeenten Groningen/Ten Boer en Haren

Algemeen

Met een herindeling van Groningen, Ten Boer en Haren ontstaat een nieuwe krachtige gemeente van ruim 220.000 inwoners die een sterke positie in zowel de nationale als de Europese context kan verwerven. De invloed van de gemeente Groningen op provinciaal en regionaal niveau is sterker dan die van Haren. Met een herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer, kunnen wij 'meeliften' met de krachtige positie van de nieuwe gemeente. Invloed die kan worden aangewend voor bijvoorbeeld subsidieverwerving of aan de andere kant voor het behalen van voordelen die Haren in haar eentje wellicht niet had kunnen behalen.

Herindeling met Groningen kan op verschillende terreinen economische voordelen opleveren, bijvoorbeeld op het gebied van inkoop, aanbesteding of concurrentie. Een gemeente van ruim 220.000 inwoners kan nu eenmaal andere voorwaarden bedingen dan een gemeente van slechts 20.000 inwoners.

We verwachten dat Haren, in het bijzonder de (recreatieve) ondernemers in Haren, kunnen profiteren van de Groningse marketing en promotiecampagnes. Haren zal mee kunnen liften met de activiteiten (en de positieve effecten) van Marketing Groningen, de organisatie voor citymarketing in Groningen. Inwoners en ondernemers van Haren kunnen meedenken en mee beslissen over voorzieningen in de stad waarvan zij toch al veelvuldig gebruik maken.

Bestuurskracht en uitvoeringskracht

De samenvoeging met Groningen en ten Boer leidt tot een bestuurskrachtige gemeente met een goed uitgerust ambtelijk apparaat dat is voorbereid op haar toekomstige taken.

De gemeente Groningen kan gebruik maken van haar sterke positie op het niveau van de provincie en op rijksniveau. Door haar krachtige positie in de regio kan de gemeente strategisch handelen en zaken voor elkaar krijgen. Een goed uitgeruste ambtelijke organisatie met veel kennis en expertise draagt bij aan een grote uitvoeringskracht.

Samenvoeging met Ten Boer en Groningen betekent dat de gemeenschap Haren baat kan hebben bij de bestuurskracht van Groningen en mee kan liften op de uitvoeringskracht van de nieuw te vormen gemeente.

Duurzaamheid

De nieuwe gemeente Groningen/Haren/Ten Boer is met haar 220.000 inwoners voldoende robuust en toekomstbestendig om voor langere tijd in haar kerntaken te excelleren. Er is geen reële kans op een volgende herindeling de komende jaren.

Bereidheid buurgemeenten

De gemeente Groningen heeft de bereidheid uitgesproken om samen met Haren (en Ten Boer) een nieuwe gemeente te vormen. Onlangs heeft het bestuur van de gemeente Groningen in een brief aan de raad laten weten: "Groningen vindt dat een nieuwe gemeente waarin Groningen, Haren en Ten Boer opgaan een duidelijke meerwaarde heeft. B&W zien mogelijkheden voor een 'eenheid in verscheidenheid' met respect voor de eigenheid en identiteit van Haren en Ten Boer"

Het college van Ten Boer heeft aangegeven alleen met Groningen te willen herindelen in de variant Groningen / Haren / Ten Boer én op voorwaarde dat de provincie meedenkt over de financiële problemen van Ten Boer. Ten Boer zou het liefst zelfstandig blijven in samenwerking met de stad Groningen zoals dat nu het geval is.

Bij een herindeling ziet Ten Boer een strategisch voordeel: Ten Boer en Haren samen kunnen de gemeente Groningen bedingen rekening te houden met de dorpen en dorpenbeleid te ontwikkelen. Bovendien hebben Haren en Ten Boer samen een zodanige omvang dat van een toevoeging (grenscorrectie) als bedoeld in de Wet ARHI geen sprake is maar van een samenvoeging.

Ter toelichting daarop: de huidige wet ARHI biedt de mogelijkheid van een "lichte samenvoeging" van twee gemeenten waarvan de ene gemeenten een inwonersomvang heeft van minder dan 10% dan de andere gemeente. Er is dan sprake van toevoeging van de kleine aan de grote gemeente. De consequenties daarvan zijn dat de verordeningen van de kleine gemeente vervallen, dat tarieven van de grote gemeente automatisch gaan gelden na de herindeling, het kan consequenties hebben voor de medewerkers van de kleinere gemeenten en het financieel toezicht op de herindeling is minder. Voor een kleinere gemeente kan dat dus een ongunstige en ongewenste situatie creëren.

Op dit moment wordt gewerkt aan de voorbereiding van de wijziging van de Wet ARHI. Hoe om te gaan met de lichte samenvoeging (toevoeging) was de aanleiding voor de wijziging. Er is een sterke voorkeur – ook in de provincie Groningen - om toevoegingen ("annexaties") zo veel mogelijk te vermijden.

Zolang de wet niet is gewijzigd, zal voor de toepassing van de lichte samenvoeging nog steeds van geval tot geval een afweging gemaakt worden door de minister als om de toepassing wordt gevraagd. Er is overigens geen sprake van een automatisme dat er bij een bepaalde verhouding sprake is van een lichte samenvoeging. Een toevoeging kan alleen als de beide gemeenten en de betrokken provincie daarmee instemmen.

Als Haren en Ten Boer tegelijkertijd worden samengevoegd met Groningen wordt overigens zoals hiervoor al aangegeven niet meer aan de 10% regel voldaan zodat daarom van toevoeging geen sprake kan zijn.

Draagvlak

Op basis van de gesprekken met inwoners, de uitkomst van de diverse bijeenkomsten en de uitkomst van de BTH-wijzer lijkt er voor de optie samenvoeging met Groningen en Ten Boer weinig draagvlak.

Vooral door het gebrek aan vertrouwen in deze optie wanneer het gaat om het behoud van de Harense kwaliteiten en het gebrek aan de nabijheid van een lokaal bestuur ontbreekt voldoende draagvlak.

Conclusie optie 2: fusie tussen de gemeenten Groningen/Ten Boer en Haren.

- 1 Deze optie biedt een goede oplossing voor de uitvoering van huidige en nieuwe taken van de gemeente (bestuurskracht en uitvoeringskracht);
- 2 Deze optie biedt een goede oplossing voor een structureel en duurzaam lokaal bestuur;
- 3 Deze optie past binnen de nieuwe lokale bestuurlijke indeling in de provincie Groningen;
- 4 De gemeenten Groningen en Ten Boer zijn bereid tot samenvoeging;
- 5 De optie kan ingepast worden in de procedure volgens de wet ARHI en past binnen de overige kaders;
- 6 Er lijkt weinig draagvlak onder inwoners voor deze optie.

Optie 3: Fusie tussen de gemeente Tynaarlo en de gemeente Haren

Algemeen

Het landschap van Haren is identiek aan dat van Tynaarlo. Haren kent dezelfde landschapstypen/ deelgebieden als Tynaarlo en veelal dezelfde ambities en uitdagingen. Met een herindeling van Haren en Tynaarlo ontstaat een nieuwe, grote landelijke gemeente met een gezamenlijke identiteit die wordt ontleend aan een aantal gemeenschappelijke ruimtelijke en maatschappelijke kwaliteitskenmerken.

Met een samenvoeging ontstaat de mogelijkheid tot een gezamenlijke profilering van Tynaarlo/Haren als een zeer aantrekkelijke leef- en woongemeente direct onder de rook van Assen en Groningen.

Haren en Tynaarlo hebben op meerdere terreinen (bijvoorbeeld landschap, kernenbeleid, recreatie/toerisme, woningbouw) vergelijkbaar beleid ontwikkeld. De complexiteit van de lokale problemen is vergelijkbaar. Er is een overeenkomstige cultuur bij de inwoners van Tynaarlo en Haren.

Door herindeling met Tynaarlo ontstaat schaalvergroting en kan Haren van de voordelen daarvan profiteren (de nieuwe gemeente zou ongeveer 50.000 inwoners omvatten) en wordt de nieuwe gemeente een volwaardiger gesprekspartner (voor bijvoorbeeld provincie, Rijk) dan een zelfstandige gemeente Haren met slechts 18.800 inwoners en is zo'n gemeente in staat zaken voor elkaar te krijgen (bv. het binnenhalen van provinciale of Rijkssubsidies).

Bestuurskracht en uitvoeringskracht

Een samenvoeging met Tynaarlo zal leiden tot een omvangrijkere gemeente die mede daarvoor naar verwachting in staat is haar invloed te vergroten en doelstellingen beter te realiseren. Samenvoeging zal naar verwachting een positief effect hebben op de bestuurskracht. Op uitvoeringsniveau zal samenvoeging een oplossing kunnen bieden op het punt van kwetsbaarheid. Zowel voor Haren als voor Tynaarlo betekent samenvoeging dat er mogelijkheden ontstaan om een back-up te organiseren voor kwetsbare functies en éénpitters. Op beleidsterreinen met een vergelijkbare problematiek, zoals het sociale domein, kunnen beide gemeenten elkaar versterken. Voor Haren zal een samenvoeging met Tynaarlo echter niet dezelfde meerwaarde hebben als een gemeente Groningen waar immers veel meer expertise en kennis aanwezig is dan in de gemeente Tynaarlo.

Duurzaamheid

Het kabinet heeft de ondergrens van een minimale gemeentegrootte van 100.000 inmiddels verlaten. Door o.a. Berenschot is een gemeentegrootte van 50.000 genoemd als een ideale omvang; daaronder is een gemeente te klein voor een efficiënte uitvoering van alle taken, daarboven verliest een gemeente eveneens aan efficiency en neemt het bureaucratisch gehalte toe. Niettemin zien we in de provincie Groningen de tendens naar opschaling naar grotere gemeenten en ook in Drenthe wordt gezocht naar grotere samenwerkingsverbanden om optimaal gebruik te kunnen maken van de schaalvoordelen. Ook de gemeente Tynaarlo is bezig met een ontwikkeling richting samenwerking met o.a. de gemeenten Assen en Aa en Hunze.

Bereidheid buurgemeenten

Het college van Tynaarlo heeft aangegeven dat een herindeling of noodzaak daartoe niet aan de orde is; Tynaarlo staat er als gemeente robuust voor. Wat Tynaarlo betreft is de gemeente Haren nu eerst aan zet. De gemeente Tynaarlo heeft in het vorige Harens traject van onderzoek naar meest geschikte herindelingsoptie meegewerkt, maar wil nu niet opnieuw investeren zonder te weten wat Haren precies wil. Tynaarlo wil een duidelijke richting horen van Haren, en als dat richting Tynaarlo zou zijn, komt Tynaarlo met een antwoord. Wat samenwerking tussen Tynaarlo en Haren betreft, geeft Tynaarlo aan dat samenwerking over de provinciegrens heen, geen logische keuze is. Tynaarlo werkt nu samen met Assen en Aa en Hunze in een 'samenwerking Drentse Aa'. Die samenwerking wil Tynaarlo niet zomaar opzij zetten. Haren stapt dan volgens de gemeente Tynaarlo op een rijdende trein en dat zal enige complexiteit geven richting de partners.

Een herindeling van Haren en Tynaarlo zou wat dat betreft minder complex zijn, omdat de nieuwe gemeente dan gemakkelijker in te passen zou zijn in een 'groene long'-samenwerkingsverband als 'Drentse Aa'. Het meest logisch is daarom dat de nieuwe gemeente Drents zou worden. Het college van Tynaarlo geeft aan dat Haren een goede aanvulling kan zijn op Tynaarlo.

Deze variant vereist bereidheid van de beide provincies omdat sprake is van een provinciegrensoverschrijdende samenvoeging in welk geval de beide provincies die het betreft het initiatief moeten nemen tot samenvoeging van de betreffende gemeenten. Als die bereidheid er niet is komt de samenvoeging niet tot stand.

De Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen biedt in navolging van Grenzeloos Gunnen overigens de ruimte voor samenvoeging over de grens. Maar ook een grensoverschrijdende samenvoeging zal moeten voldoen aan de uitgangspunten en zo'n samenvoeging mag er niet toe leiden dat er gemeenten achter blijven. Als aan die voorwaarden wordt voldaan kan, aldus de Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen "worden overwogen of grensoverschrijdende herindeling mogelijk is".

Zoals we hiervoor hebben aangegeven is ook Drenthe in principe beschikbaar voor een gesprek over de optie samenvoeging met Tynaarlo als dat aan de orde mocht zijn.

Draagvlak

In veel gesprekken met inwoners het afgelopen jaar, tijdens bijeenkomsten in het achterliggend proces en bevestigd door de inwoners die de BTH wijzer hebben ingevuld zien een deel van de inwoners Tynaarlo als een goede samenvoegingspartner als zelfstandige positie niet haalbaar is. Met name als het gaat om bestendigheid en duurzaamheid en een gezonde financiële positie is er vertrouwen in samenvoeging met Tynaarlo. Niet aangetoond is dat er onder alle inwoners van Haren draagvlak is voor deze optie.

Conclusie optie 3: Fusie tussen de gemeente Tynaarlo en de gemeente Haren

- 1 Deze optie biedt een oplossing voor de uitvoering van huidige en nieuwe taken van de gemeente (bestuurskracht en uitvoeringskracht);

- 2 Deze optie biedt een tijdelijke oplossing voor een structureel en duurzaam lokaal bestuur;
- 3 Deze optie past niet binnen de nieuwe lokale bestuurlijke indeling in de provincie Groningen;
- 4 Er is nog geen zekerheid dat de gemeente Tynaarlo bereid is tot samenvoeging;
- 5 De optie kan ingepast worden in de procedure volgens de wet ARHI mits de betrokken provincies bereid zijn mee te werken
- 6 Er is veel draagvlak onder inwoners voor deze optie.

Samenvatting

Wanneer we de conclusies voorzien van plussen, van minnen of beide in geval van onzekerheid kunnen we opties onderling vergelijken.

	Haren zelfstandig	Groningen/ Ten Boer	Tynaarlo
Bestuurskracht en uitvoeringskracht (biedt de optie een oplossing voor uitvoering huidige en nieuwe taken)	-	+	+
Biedt de optie een oplossing voor een structureel en duurzaam lokaal bestuur?	-	+	+
Is de optie passend binnen de nieuwe lokale bestuurlijke indeling in de provincie Groningen.	-	+	-
Is er bereidheid bij buurgemeenten en provincies voor de optie?	n.v.t.	+	+/-
Past de optie binnen overige wettelijke kaders?	-	+	+/-
Is er draagvlak bij inwoners voor de optie?	+	-	+

Op basis van de gegeven criteria waaraan de drie opties zijn gerelateerd kunnen we het volgende concluderen.

De optie zelfstandig blijven is niet haalbaar. De verwachting is dat de gemeente onvoldoende is toegerust en onvoldoende robuust is om binnen de nieuwe bestuurlijke indeling haar (nieuwe) taken goed te kunnen uitvoeren zonder daarvoor grote offers te brengen. De uitkomsten van de SWOT-analyse, gevoegd bij de uitkomsten van het onderzoek van Berenschot, hoewel genuanceerd door een nadere eigen analyse, en de complexe taken die op de gemeente afkomen, bieden een erg onzekere en risicovol toekomstperspectief. Bovendien zal de gemeente als zij zelfstandig wil blijven vaak op zichzelf zijn aangewezen omdat samenwerking voor andere heringedeelde en opgeschaalde gemeenten in de toekomst veelal geen oplossing meer zal bieden voor het aanpak van gemeenschappelijke taken. Het college vindt dat met die onzekerheden en die risico's een zelfstandige toekomst niet realistisch is.

Daarentegen is er wel veel draagvlak voor deze optie maar met de kanttekening dat de BTH wijzer ook laat zien dat inwoners uiteindelijk toch kiezen voor samenvoeging met een andere gemeente. De bezwaren die aan deze optie kleven zijn naar ons idee ook zodanig groot dat die niet eenvoudig zijn weg te nemen of te mitigeren.

Wij kiezen daarom niet voor een zelfstandige toekomst als gemeente Haren.

De optie samenvoeging met Groningen en Ten Boer scoort met uitzondering van draagvlak op alle criteria positief. De verwachting is dat met een nieuwe gemeenten Groningen/Ten Boer/Haren een robuuste en duurzame gemeente ontstaat die haar taken de komende decennia goed aankan. Inwoners hebben evenwel meerdere malen overduidelijk aangegeven erg weinig vertrouwen te hebben in deze optie, in het bijzonder in de gemeente Groningen. Deze optie geniet niettemin op basis van argumenten de voorkeur, echter met de kanttekening dat het gebrek aan draagvlak niet aantrekkelijk is en dat in de verdere uitwerking van deze keuze alles in het werk gesteld moet worden om het vertrouwen in deze optie te winnen.

Zowel in het beleidskader van Binnenlandse Zaken als in het provinciale beleidskader is aangegeven dat het proces van herindeling een proces van onderaf moet zijn. Draagvlak is een belangrijke peiler onder de uiteindelijke keuze die een gemeente maakt bij de keuze voor een herindelingspartner.

Inwoners van Haren hebben zowel op 19 maart 2014, als tijdens de beide conferenties en door middel van de invulling van de BTH-wijzer nadrukkelijk te kennen gegeven dat zij verwachten dat een keuze voor Groningen betekent het verlies van de eigen identiteit en van de kwaliteiten van de gemeenschap Haren. Veelal zijn juist die kwaliteiten redenen voor veel inwoners van Haren om hier te gaan wonen en te blijven wonen. Het gebrek aan draagvlak voor deze keuze blijkt dan ook heel duidelijk uit de uitkomst van de BTH wijzer. Deze optie scoort op alle kwalitatieve criteria erg slecht. Hoewel de score van de BTH - wijzer op de bestuurlijk-organisatorische aspecten een wat genuanceerder beeld geeft zien we ook weinig draagvlak wanneer het gaat om de nabijheid van het bestuur. Ook dat aspect maakt een wezenlijk onderdeel uit van de Harense identiteit: inwoners die gewend zijn in nauw contact met bestuurders invloed te hebben op hun eigen gemeenschap, op de kwaliteiten en voorzieningen die men wil realiseren en behouden voor de toekomst.

Hoewel de optie Groningen/Ten Boer rationeel gezien een aantrekkelijk perspectief biedt betekent kiezen voor deze optie ook gevoelens en wensen van betrokken inwoners negeren en een keuze maken voor een bestuurlijke toekomst waarvoor geen enkele draagvlak is. Een dergelijke keuze zou het democratisch wantrouwen alleen maar verder vergroten. Bovendien voldoet deze optie niet aan de door u in uw opdracht gestelde voorwaarden omdat draagvlak voor deze optie ontbreekt. Wij achten een dergelijke keuze alleen dan wenselijk als er geen redelijk alternatief zou zijn. Maar dat alternatief is er.

De optie samenvoeging met Tynaarlo heeft veel, zo niet de meeste, draagvlak onder inwoners. Op een aantal onderdelen bestaat er onzekerheid over deze optie, met name als het gaat om de vraag of er voldoende bereidheid bestaat bij de betrokken provincies om deze optie te onderzoeken en te ondersteunen. Vooralsnog zien wij onvoldoende zwaarwegende bezwaren om deze optie op voorhand af te wijzen. Een toekomstige samenvoeging met Tynaarlo verenigt naar ons idee de voordelen van beide opties en heeft daarmee duidelijke meerwaarde boven zelfstandig blijven of samenvoegen met Groningen/Ten Boer. Die meerwaarde komt niet boven water door sec de opties te toetsen aan de 6 criteria. We veroorloven ons daarom de optie Tynaarlo nader te beschouwen.

Draagvlak

Zoals hiervoor aangegeven heeft de optie Tynaarlo veel draagvlak bij inwoners van Haren. Tynaarlo is qua karakter, dorpse schaal en dorpenstructuur in hoge mate vergelijkbaar met Haren. Inwoners van Haren zien in Tynaarlo een gemeente die een vergelijkbare problematiek kent, een vergelijkbare sociale samenhang en sfeer, vergelijkbaar ruimtelijke en maatschappelijk kenmerken en problemen, kortom een partner met een zekere verwantschap, die vertrouwen geeft en waarmee straks een gemeente kan ontstaan die op dezelfde wijze waakt over bestaande en nieuwe kwaliteiten als de gemeente Haren dat zelf ook zou doen.

Nabijheid van het bestuur

Een belangrijk aspect in de gesprekken met inwoners van Haren is de nabijheid van het bestuur. Het belang dat inwoners hechten aan nabijheid van bestuurders, in het algemeen het belang van burgerparticipatie, en de verwachting dat die nabijheid in de optie Groningen/Ten Boer ontbreekt is voor veel mensen uit Haren reden zich uit te spreken voor zelfstandigheid en als dat niet lukt voor Tynaarlo. Diezelfde nabijheid is immers vanwege het kleinschalig karakter en de dorpse structuur in de optie Tynaarlo beter verzekerd dan in de optie Groningen/Ten Boer.

Kwetsbaarheid organisatie

Kwetsbaarheid van de organisatie is zowel in de SWOT 2012 als in 2014 een belangrijke conclusie. Een kwetsbare organisatie gaat uiteindelijk ten koste van inwoners omdat de gemeente de prestaties die van haar worden verwacht op termijn niet meer of onvoldoende zal kunnen realiseren. Samenvoeging met Tynaarlo biedt een goede oplossing voor deze kwetsbaarheid. Niet alleen in getalsmatige zin door de samenvoeging van twee ambtelijke organisaties maar ook in kwalitatieve zin omdat de Harense schaal en daarbij behorende problematiek vergelijkbaar is met en vertrouwd is voor de gemeente Tynaarlo.

Positie binnen de regio

Haren neemt binnen de regio Groningen-Assen een bijzondere positie in, o.a. door haar opgave om te voorzien in een excellent woonmilieu in de regio. Een vergelijkbare opgave heeft Tynaarlo ook. Haren vormt bovendien een schakelfunctie tussen de stedelijke gebieden Groningen en Assen, zij vormt de overgang tussen stad en platteland. Haren heeft ook net als Tynaarlo de zorg voor een goed beheer van het landelijk gebied in de regio tussen Groningen en Assen. Een samenvoeging met Tynaarlo zou die gezamenlijke functie en opgave alleen maar verder kunnen versterken. En daarmee zou een samenvoeging tussen Haren en Tynaarlo tot een regionaal gezien in een uiterst interessante nieuwe gemeente kunnen resulteren met een duurzaam toekomstperspectief.

Conclusie

Het college van Haren stelt de gemeenteraad van Haren voor om voor de bestuurlijke toekomst van Haren te kiezen voor een fusie met de gemeente Tynaarlo. Een conceptbesluit daartoe is opgenomen als bijlage 2 bij dit voorstel.

De gemeenten Tynaarlo en Haren hebben samen een optimale omvang voor het vormen van een nieuwe, moderne, duurzame en innovatieve gemeente.

De gemeenten Tynaarlo en Haren hebben samen de optimale schaalgrootte voor behoud en ontwikkeling van het groene karakter, kunnen korte lijnen tussen inwoners en bestuurders en ambtenaren garanderen en kunnen een grote toegevoegde waarde leveren in de Regio Groningen-Assen.

Nadere toelichting:

- 1 Bij de inwoners van Haren is een groot draagvlak voor de combinatie met Tynaarlo, omdat het vergelijkbare gemeenten zijn.
- 2 In de combinatie Tynaarlo en Haren is het groene karakter gegarandeerd. Met de grote ervaring van Tynaarlo met dorpenbeleid moet het mogelijk zijn om korte lijnen te houden tussen burger en bestuur en is er een uitgelezen kans om in te spelen op een belangrijke onderstroom in de samenleving: organisatie van voorzieningen op basis van burgerinitiatieven.
- 3 De nieuwe gemeente zal een deel van de *groene long* vormen van de Regiovisie Groningen-Assen. De schakelfunctie tussen stad en platteland. Een sterke gemeente tussen Groningen en Assen is de beste garantie voor de instandhouding en met zorg ontwikkelen van de *groene long*. Met deze rol kan de nieuwe gemeente een grote bijdrage leveren aan de sociaaleconomische ontwikkeling van de regio Groningen- Assen.
- 4 Samen met Tynaarlo kan Haren de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie oplossen.
- 5 Een gemeente van rond de 50.000 inwoners is robuust genoeg om te profiteren van schaalvoordelen en klein genoeg om op een menselijke maat te blijven organiseren en te werken.
- 6 Tynaarlo en Haren hebben dezelfde uitdaging in het sociaal domein. De onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen kunnen gezamenlijk prima gedragen worden.

Intrekking voorlopig besluit van 25 november 2013

Op 25 november 2013 hebt u een voorlopig besluit genomen voor samenvoeging met de gemeenten Ten Boer en Groningen onder voorbehoud van een burgerraadpleging. Ten gevolge van de uitslag van die raadpleging en de gemeenteraadsverkiezingen is het voorlopig besluit niet omgezet naar een definitief besluit, het besluit is echter ook nog nimmer in getrokken. Dat dient gelet op het voorgaande alsnog te gebeuren. U wordt daarom ook een besluit tot intrekking van dat voorlopig besluit tot herindeling met Groningen en Ten Boer ter vaststelling voorgelegd.

Hoe nu verder?

Op basis van het besluit om te komen tot herindeling met de gemeente Tynaarlo dient nu een fase gevolgd te worden voorafgaand aan de proces als vastgelegd in de wet ARHI. U dient allereerst uw besluit kenbaar te maken aan Gedeputeerde Staten van Groningen en aan de gemeente Tynaarlo. Vervolgens zullen wij bij het college van Tynaarlo en bij de provinciale besturen de mogelijkheid tot samenvoeging en een haalbare datum moeten verkennen.

Grensoverschrijding hoeft overigens geen obstakel te vormen voor gemeentelijke herindeling. De provincie Groningen biedt die mogelijkheid in haar eerdere aangehaald beleidskader maar ook het ministerie van Binnelandse Zaken biedt die ruimte. "Indien de besturen van de betrokken provincies van oordeel verschillen over de wenselijkheid van een grenscorrectie die gepaard gaat met een wijziging van de provinciegrens kunnen provinciale staten van één provincie een herindelingsadvies vaststellen." aldus de wet ARHI.

De procedure van een grensoverschrijdende herindeling wordt beschreven in artikel 8 van de Wet ARHI:

"1. Gedeputeerde staten stellen burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten in de gelegenheid met hen overleg te voeren over de wens tot grenscorrectie of tot wijziging van de gemeentelijke indeling. Het overleg duurt ten hoogste zes maanden.

2. Uiterlijk drie maanden na afloop van het overleg stellen gedeputeerde staten een herindelingsontwerp vast en zenden dit tezamen met een verslag van het gevoerde overleg aan de gemeenteraden en aan Onze Minister.
3. Burgemeester en wethouders leggen het herindelingsontwerp binnen twee weken na ontvangst gedurende acht weken ter inzage op de gemeentesecretarie. De terinzagelegging wordt bekendgemaakt. Gedurende de termijn van terinzagelegging kan een ieder zijn zienswijze over het ontwerp kenbaar maken aan gedeputeerde staten.
4. De gemeenteraden kunnen tot uiterlijk drie maanden na ontvangst van het herindelingsontwerp hun zienswijze kenbaar maken aan gedeputeerde staten.
5. De herindelingsregeling of het herindelingsadvies wordt vastgesteld uiterlijk vier maanden na afloop van de termijn, bedoeld in het vierde lid. Een vastgesteld herindelingsadvies wordt aan Onze Minister gezonden. Van de vaststelling van een herindelingsregeling wordt aan Onze Minister mededeling gedaan.”

Wij stellen voor na afloop van de verkennende gesprekken met een nieuw en gedetailleerder voorstel bij u te komen over het vervolgproces.

Voorgestelde besluiten:

1. Het voorlopig besluit van 25 november 2013 tot herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer in te trekken.
2. Het college op te dragen een herindeling met de gemeente Tynaarlo te verkennen.
3. Dit besluit ter kennis te brengen van de colleges van de gemeenten Tynaarlo, Groningen en Ten Boer, Gedeputeerde Staten van de provincies Groningen en Drenthe, en andere betrokken partijen.

Haren, 15 december 2015

burgemeester en wethouders,

mr. M.P. de Wilde,
secretaris

J.G. Vlietstra,
burgemeester