

Bijlage 1

Vervolgonderzoek herindeling Haren Kwalitatieve vragen en antwoorden

In dit document zijn antwoorden geformuleerd op de volgende kwalitatieve onderzoeksvragen, die betrekking hebben op de twee herindelingsopties te weten:

- Tynaarlo/Haren
- Groningen/Haren/Ten Boer

De vragen zijn:

1. Wat zijn de gevolgen voor de inwoners? Welke veranderingen staan te wachten?
2. Wat zijn de gevolgen voor ondernemers? Welke veranderingen staan te wachten?
3. Wat zijn de gevolgen voor het landschap en karakter van het dorp?
4. Wat zijn de gevolgen voor bestaande samenwerkingsverbanden?
5. Wat zijn de gevolgen voor het personeel?
6. Welke voordelen zijn te behalen bij elk van de twee herindelingsopties?
7. Welke zorgen en risico's zijn er bij de twee herindelingsopties en zijn deze mogelijk weg te nemen?
8. Toetsing van de twee herindelingsopties aan de volgende criteria gesteld door GS van de provincie d.d. 2 juli 2013:
 - A. Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid; kent de nieuwe gemeente een herkenbare identiteit? Op welke uitingsvorm - cultureel, sociaal, economisch, geografisch, etc, is deze gebaseerd?
 - B. Draagvlak; is er lokaal bestuurlijk draagvlak voor de nieuw te vormen gemeente? Is er regionaal draagvlak? Bestaat er maatschappelijk draagvlak?
 - C. Evenwichtige regionale verhoudingen; hoe verhoudt de schaal zich tot het regionale opgavenprofiel?
 - D. Sluit het schaalniveau optimaal aan bij het schaalniveau van de regionale vraagstukken?
 - E. Bestaan er inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven en/of kansen die geboden worden door transport- en logistieke assen?
 - F. Duurzaamheid; is de nieuwe gemeente voldoende duurzaam dat wil zeggen niet binnen afzienbare tijd opnieuw betrokken bij een herindeling?
 - G. Het nodale principe; wat is de oriëntatie van inwoners op voorzieningen of stedelijke kernen en de nog levende cultuurhistorische verbanden in het gebied?
 - H. Bestuurskracht; kunnen de maatschappelijke opgaven en wettelijke taken adequaat uitgevoerd worden, waarbij recht wordt gedaan aan de maatschappelijke omgeving en in het belang daarvan wordt gehandeld? Hoe wordt de bestuurskracht in de nieuwe gemeente? Welke sterke punten uit de Harense sterkte-zwakte analyse worden versterkt, welke worden zwakker, of blijven zwakker? Kortom: het toetsen van de twee herindelingsopties aan de Harense sterkte-zwakte analyse.

1 Gevolgen herindeling voor inwoners van Haren

In dit hoofdstuk maken we een vergelijking tussen de twee nieuwe heringedeelde gemeenten voor zover het gaat om de gevolgen van beide opties voor burgers. We zullen een vergelijking maken op basis van de volgende indicatoren: lokale lastendruk, betrokkenheid, dienstverlening en voorzieningenniveau.

Lokale lastendruk

Voor een vergelijking van de lastendruk voor de inwoners van de gemeente is gebruik gemaakt van de gegevens van Coelo over het jaar 2013. In onderstaand overzicht worden de lasten per gemeente naast elkaar gezet op basis van de Coelo-gegevens. Onder de gemeentelijke woonlasten wordt verstaan het gemiddelde bedrag dat een huishouden in een bepaalde gemeente betaalt aan ozb, rioolheffing en reinigingsheffing, minus een eventuele heffingskorting. De heffingskorting is in de tabel niet opgenomen. In de tabel zijn de laagste tarieven gearceerd.

Tabel lastendruk

	Nederland	Groningen	Haren	Tynaarlo	Ten Boer
	Bedrag €				
woonlasten					
1 persoons	630	643	709	542	786
meerpersoonen	697	747	784	627	786
OZB					
woningen	0,1091%	0,1482%	0,1273%	0,0947%	0,1577%
Niet woningen	0,3883%	0,6849%	0,2714%	0,1891%	0,4896%
Reinigingsheffing					
eenpersoons	213	259	157	131	243
meerpersoons	264	362	232	216	243
Rioolheffing					
eenpersoons	167	137	204	175	260
meerpersoons	183	137	204	175	260
Burgerzaken					
paspoort	50,24	50,35	50,35	50,35	50,35
rijbewijs	43,55	64,50	41,80	37,80	44,45
identiteitskaart	41,79	41,90	41,90	41,90	41,90
Uittreksel gba	9,70	15,00	12,10	9,35	5,60
toeristenbelasting	1,59	3,30	2,35	1,00	0
hondenbelasting	61,56	111	0	0	0
Omgevingsvergunning					
dakkapel	n.a.	355	393	270	288
uitbouw	n.a.	1595	1663	1215	1114
nieuwbouw	n.a.	4963	5112	3780	3356

Uit de tabel blijkt dat Tynaarlo de laagste woonlasten kent en als enige gemeente onder het Nederlands gemiddelde scoort. Ten Boer daarentegen heeft de hoogste woonlasten. Opvallende verschillen zijn de OZB-tarieven die in Tynaarlo aanzienlijk lager zijn dan de andere gemeenten, waarbij ten Boer het hoogst scoort, direct gevolgd door Groningen. De reinigingsheffingen zijn in Groningen het hoogst maar de rioolheffing is het laagste van de vergeleken gemeenten. De tarieven voor burgerzaken verschillen gemiddeld genomen niet zoveel per gemeente. Groningen is de enige gemeente met hondenbelasting. Degene die een omgevingsvergunning aanvraagt, is op dit moment het goedkoopste uit in Ten Boer en Tynaarlo. Groningen en Haren kennen vergelijkbare tarieven die echter hoger uitvallen dan de andere twee gemeenten.

De nieuwe heringedeelde gemeente zal nieuwe tarieven vaststellen, die bepalend zijn voor de lastendruk voor inwoners van de nieuwe gemeente.

Betrokkenheid

De relatie tussen een gemeente en haar burgers en bedrijven is tweezijdig: de gemeente zal burgers willen betrekken bij de ontwikkeling van beleid en belangrijke keuzes. Burgers zullen invloed wensen op deze belangrijke keuzes en beleidsontwikkeling. Naast de verkiezingen zijn zaken als meespraak en inspraak belangrijke (in)formele instrumenten voor burgers en bedrijven om invloed uit te oefenen op het lokaal bestuur. Naast formele instrumenten hebben burgers en bedrijven natuurlijk de mogelijkheid bestuurders persoonlijk te benaderen om invloed uit te oefenen. De mate van beïnvloeding zal mede afhankelijk zijn van de mate waarin burgers vertrouwen hebben in het bestuur (en derhalve ook actief willen meedenken en meepraten), de (fysieke) afstand tot het bestuur en de mate waarin het bestuur burgers, ondernemers en instellingen actief betreft bij beleids- en besluitvorming.

Inspraak

Inspraak, het invloed geven van de burger op beslissingen die nog genomen moeten worden, is in veel gevallen wettelijk verplicht. In welke mate inspraak wordt gegeven, is echter afhankelijk van de gemeente waar men woont.

De huidige afstand tussen burger en politiek in de gemeente Tynaarlo en ook in de gemeente Haren is relatief kort. Verantwoordelijke bestuurders zijn over het algemeen toegankelijk en bereid tot overleg met burgers en bedrijven over specifieke problemen of projecten. In een gemeente als Groningen zullen de afstanden tot lokale bestuurders groter zijn (of als groter worden ervaren) en de drempels naar het lokaal bestuur of verantwoordelijke ambtenaren hoger. Inwoners van Haren en Tynaarlo zijn veelal nauw betrokken bij projecten met een grote (ruimtelijke of maatschappelijke) impact op bewoners en bedrijven. Bewonersavonden, insprekavonden en voorlichtingsbijeenkomsten worden vaak goed bezocht, bestuurders zijn veelal aanwezig om zelf toelichting te geven en/of vragen te beantwoorden. Groningen kent een zelfde cultuur, alleen is dat veel meer op wijkniveau georganiseerd waarbij er een belangrijke rol is weggelegd voor de dienst stadsdeelcoördinatie, die zorgt voor de communicatie tussen de wijken/stadsdelen en bestuur/ambtenaren.

Of burgers daadwerkelijk gebruik zullen maken van het formele recht op inspraak in de nieuwe gemeente, is bijvoorbeeld afhankelijk van fysieke afstand: in beide opties zal de afstand tussen de burgers en ondernemers in Haren tot de raadszaal naar verwachting groter worden. De vraag is dan ook of bewoners van Haren nog in alle gevallen gebruik zullen maken van hun insprekrecht bijvoorbeeld tijdens commissie- en raadsvergaderingen. Voor belangrijke onderwerpen zullen zij dat doen, maar

wellicht zal vaker genoeg worden genomen met een schriftelijke reactie en zullen raadsvergaderingen via de webcam worden gevolgd. Naarmate de mogelijkheden die internet biedt, verbeteren, zal de daadwerkelijk fysieke afstand echter steeds minder belangrijk worden. Dat geldt niet alleen voor de gemeentelijke dienstverlening maar ook voor inspraak.

Voor de nieuwe gemeente Tynaarlo/Haren is op dit moment niet in te schatten hoe de inspraak zal worden georganiseerd, naar verwachting zal dat op een vergelijkbare wijze gaan als nu in Haren en Tynaarlo. Voor de gemeente Groningen is dit anders georganiseerd. Hieronder een voorbeeld.

Hoogkerk als voorbeeld

De communicatie tussen bestuur en inwoners in een gemeente als Groningen is als volgt georganiseerd. De gemeente Groningen kent vijf stadsdelen, die een eigen stadsdeelcoördinator (sdc) kennen. Een stadsdeel behelst meerdere wijken. De sdc zorgt voor de communicatie tussen de wijken/stadsdelen en bestuur/ambtenaren. De vertaling dus van beleid naar bewoner en andersom. Hoogkerk valt onder het stadsdeel West. Hoogkerk kent een aparte vereniging die schakelt tussen het bestuur in Groningen en het dorp Hoogkerk. Het gaat om de VWH; de Vereniging Wijkopbouw Hoogkerk; met 9 bestuursleden elk met hun eigen portefeuilles. De bestuursleden variëren van de plaatselijke AH-ondernemer tot betrokken inwoners. Eens in de twee weken is er overleg tussen de bestuursleden en de sdc. Daarnaast kunnen bestuursleden een op een communiceren met projectleiders binnen de gemeente Groningen. Eens in twee maanden komt een van de wethouders op bezoek bij de VWH; afhankelijk van het onderwerp zijn dat de verschillende wethouders met hun verschillende portefeuilles. Raadsleden zijn eveneens betrokken bij Hoogkerk. Er is een afspraak tussen Hoogkerk en het bestuur van Groningen: Alle collegebesluiten die van invloed zijn op Hoogkerk of op grondgebied van Hoogkerk betrekking hebben, moeten eerst voor advies naar VWH. Als daar discussie over is, komt het gemeentebestuur praten met VWH. Kenmerkend voor Hoogkerk is, dat de VWH op een positieve manier, goed in staat is om de vraag van Hoogkerk te formuleren, aan het bestuur van de gemeente Groningen. Het meest recente daarvan is de afschaffing van de loketfunctie in Hoogkerk, wat door een stevige lobby en 7500 handtekeningen van Hoogkerkers, is voorkomen. VWH heeft een eigen dependancegebouw in Hoogkerk. Verder heeft de gemeente Groningen convenanten met alle stadswijken; Hoogkerk heeft een eigen bestuurlijk convenant. Elke wijk kent daarbij een eigen 'Wijkperspectief' waarin het gaat over de toekomst van het gebied. Dit wijkperspectief wordt gemaakt samen met VWH, bewoners, corporaties, enz. Het perspectief voor Hoogkerk is bijvoorbeeld: 'Hoogkerk, de complete wijk'. Verder kent de gemeente Groningen voor elke wijk een 'Wijkcompas', hier staan per wijk gegevens in over de bevolking (demografie), de fysieke omgeving, de leefbaarheid, de sociale omgeving. Het wijkcompas is een indicatie van hoe de wijk ervoor staat, bedoeld als analysemodel. Met dit compas kan de gemeente samen met de bewoners van een wijk nadenken over hoe het verder moet in een wijk, waar liggen de kansen en bedreigingen. Het Wijkperspectief biedt hierin kaders.

Dienstverlening

Onder dienstverlening van de gemeente verstaan we zaken als klantgerichtheid, professionaliteit, bereikbaarheid en toegankelijkheid van de gemeente. De dienstverlening die een gemeente levert, zal door iedereen anders worden ervaren. Voor alle vier gemeenten geldt dat bereikbaarheid en toegankelijkheid van de

gemeentelijke diensten nog steeds in kwaliteit toeneemt, mede door de mogelijkheden van internet. Alle gemeenten hebben inmiddels een belangrijk deel van hun diensten gedigitaliseerd en via internet beschikbaar gesteld. Het zal niet lang meer duren totdat de meeste diensten via internet kunnen worden afgehandeld en dat er voor een gang naar het fysieke loket van de gemeente (zo goed als) geen noodzaak meer is. De betrokken gemeenten hebben vergelijkbare openingstijden en inwoners kunnen een afspraak maken voor specifieke diensten.

Kleinere gemeenten als Tynaarlo, Ten Boer en Haren zullen in het algemeen, voor wat bereikbaarheid betreft, verschillen van de gemeente Groningen. In de kleinere gemeenten zijn de lijnen naar betrokken bestuurders en ambtenaren immers korter. Inwoners zullen die korte lijnen als een positieve dienstverlening ervaren. De afstand tot een grotere (en daarmee mogelijk eerder als bureaucratische organisatie ervaren) gemeente als Groningen lijkt groter, maar die afstand wordt gecompenseerd door de aanwezigheid van wijkteams, goede informatievoorzieningen en een uitgebreide digitale dienstverlening via de gemeentelijke website.

Waar inwoners, ondernemers en instellingen van Tynaarlo, Ten Boer en Haren op dit moment het voordeel hebben van korte lijnen en toegankelijkheid van bestuur en gemeentelijke organisatie, heeft Groningen het voordeel van de beschikbaarheid van kennis en expertise in de gemeentelijke organisatie.

Een herindeling met Tynaarlo zal naar verwachting geen groot effect hebben op de dienstverlening van de nieuwe gemeente. Uiteraard zal de nieuwe gemeente moeten overwegen hoe de dienstverlening in de nieuwe constructie voor alle (nieuwe) inwoners kan worden gehandhaafd en verbeterd.

Herindeling met Groningen en Ten Boer betekent dat inwoners te maken krijgen met een grotere gemeente, met langere lijnen en wellicht een minder toegankelijke ambtelijke organisatie. Daar staat tegenover dat die organisatie extra kwaliteiten in personele capaciteit met zich meebrengt, wat ten goede komt aan de dienstverlening.

Voorzieningsniveau

Inwoners zullen de gelijkmatige spreiding (en dus de nabijheid) van voorzieningen (publiek, cultureel, welzijn/zorg, recreatief, sportief enz.) over alle wijken en dorpen als een gemeentelijke kwaliteit ervaren. De vraag is of de opties zullen leiden tot een afname van voorziening en/of tot een andere spreiding van de voorzieningen. Overigens kunnen we daar op dit moment alleen maar naar gissen. De continuïteit van bepaalde voorzieningen is bij uitstek een onderwerp waarvoor het Harense bestuur zich zou moeten inzetten bij herindeling (het is dus belangrijk om als gemeente Haren een goede visie te hebben op de kwaliteiten en de wenselijkheid van de huidige voorzieningen).

Over een inschatting van de voorzieningen in de nieuwe gemeente kunnen we het volgende constateren.

De afstand tot de gemeentelijke voorzieningen (met name het gemeentehuis) zal in beide opties toenemen als de nieuwe gemeente ervoor kiest de publieksvoorzieningen te concentreren in Tynaarlo, resp. Groningen. De fysieke afstand zal deels worden gecompenseerd door digitale mogelijkheden, anderzijds zal Haren zich in kunnen zetten voor behoud van een eigen loket. Wij verwachten niet dat herindeling met Tynaarlo leidt tot her-allocatie en her-spreiding van de overige huidige voorzieningen

in Haren. We verwachten ook niet dat nieuwe voorzieningen in Haren zullen worden gealloceerd.

De gemeente Groningen geeft aan dat het zeer onlogisch zou zijn om te tornen aan de voorzieningen in Haren. Je zou Haren daarin kunnen vergelijken met Hoogkerk. Daarover zegt Groningen dat het motto voor Hoogkerk is: 'Hoogkerk, de complete wijk'. Hoogkerk heeft als wijk van Groningen, meer en betere voorzieningen dan de overige wijken in de stad. Groningen kijkt daarbij ook naar de schaal van een wijk. Het is voor Groningen bijvoorbeeld zeer logisch dat 'je een Hoogkerker niet naar de stad laat fietsen voor een voorziening als een bibliotheek'. Een bibliotheek past namelijk in de schaal van Hoogkerk, en dat is zwart op wit vastgelegd in het 'wijkconvenant Hoogkerk'. Wat betreft een eigen loket: Hoogkerk beschikt nog steeds over een eigen gemeentelijk loket ondanks herhaalde pogingen van de gemeente Groningen om het loket 'weg te bezuinigen'. Dit is de verdienste van de Vereniging Wijkopbouw Hoogkerk, die succesvol invloed op het gemeentebestuur heeft uitgeoefend om voorzieningen als het loket in stand te houden.

Over Ten Boer kunnen we het volgende zeggen. Het huidige samenwerkingsverband tussen Groningen en Ten Boer heeft niet geleid tot afname van voorzieningen in Ten Boer.

Conclusie

Wat betekent een herindeling met Tynaarlo of Groningen/Ten Boer voor de inwoners van Haren, wat verandert er? Hieronder antwoorden op deze vraag.

- We constateren dat Groningen en Tynaarlo beide een lagere lastendruk hebben dan Haren, en dat daarvan Tynaarlo op dit moment de laagste lastendruk kent. De nieuwe heringedeelde gemeente zal nieuwe tarieven vaststellen, die bepalend zijn voor de lastendruk voor inwoners van de nieuwe gemeente.
- Er bestaat een risico dat de afstand tussen inwoners en gemeente, toeneemt, zo blijkt uit eerdere studies (o.a. quickscan bureau Het Zuiderlicht). Dit geldt voor beide opties, maar het meest waarschijnlijk voor de optie met Groningen/Ten Boer. Voor de optie met Groningen/Ten Boer zal die worden gecompenseerd door de aanwezigheid van wijkteams en stadsdeelcoördinatoren, mogelijk aangevuld met een Harense wijk/dorpsraad (zie 'Hoogkerk als voorbeeld' in bijlage 1). Voor zowel de opties met Tynaarlo als Groningen zal het gebruik van digitale media een belangrijke rol gaan spelen in de relatie tot de gemeente.
- De dienstverlening in beide opties zal minimaal dezelfde blijven. De gemeente Groningen heeft het voordeel dat zij wordt gesteund door een grote ambtelijke organisatie met ervaring en expertise die, in het geval van herindeling met Haren, voor de nieuwe gemeente beschikbaar komt.
- Een herindeling met zowel Groningen als Tynaarlo betekent dat we ons sterk moeten maken voor behoud van belangrijke voorzieningen. Uit de eerder gehouden Harense enquête (5,7% van de inwoners incl. Noordlaren) bleek dat inwoners vonden dat het gemeentebestuur zich bij een herindeling sterk zou moeten maken voor: 1) Snelle, kwalitatief goede en toegankelijke dienstverlening (23,9%), 2) gelijkblijvende woonlasten (18,4%) en 3) een eigen gemeenteloket (18,2%). Verder vonden de respondenten dat de volgende voorzieningen in Haren behouden moeten blijven: 1) Behoud van onderwijsvoorzieningen (42,4%), 2) voorzieningen voor ouderen (14%) en 3) de bibliotheek (12,9%).

2 Gevolgen herindeling voor ondernemers van Haren

Voor de ondernemers in Haren is onderzocht wat de gevolgen zouden kunnen zijn van een herindeling met de gemeente Tynaarlo of de gemeente Groningen/Ten Boer. Dit is gedaan aan de hand van het aantal bedrijven per gemeente, de gemeentelijke heffingen en belastingen, het parkeerbeleid, de koopzondagen en de dienstverlening die de drie gemeenten bieden aan hun ondernemers.

Algemene cijfers¹

In 2013 medio april stonden er in de gemeente Haren 2219 bedrijven ingeschreven, in de gemeente Tynaarlo 3302 en in de gemeente Groningen 19.078. In de bijlagen 2,3 en 4 zijn per gemeente de bedrijven opgesplitst in 12 hoofdbranches.

In april 2013 registreerde de gemeente Haren 12 starters en 8 stoppers, kende de gemeente Tynaarlo 18 starters en 14 stoppers, en telde de gemeente Groningen 146 starters en 87 stoppers. In april 2013 waren er in de gemeente Haren geen faillissementen, de gemeente Tynaarlo had 5 faillissementen in de groothandelbranche en de gemeente Groningen noteerde 12 faillissementen waarvan de helft in de branche zakelijke en persoonlijke dienstverlening.

In de gemeente Haren en Groningen zijn detailhandel en kunst/cultuur/amusement het sterkst vertegenwoordigd. In Tynaarlo is naast de detailhandel de bouwnijverheid en de agrarische sector het grootst. In beide gemeenten zal voor ondernemers voldoende aansluiting te vinden zijn bij branchegenoten, voor zover dit af hangt van gemeentegrenzen. Van Ten Boer zijn geen exacte gegevens bekend over aanwezige ondernemingen. Ten Boer heeft veelal kleine bedrijfjes met een paar excellerende bedrijven, waarvan een groot hi-tech bedrijf op het gebied van hydraulica en landbouwtechniek, als onderdeel van een Chinese multinational.

Lasten voor bedrijven per gemeente

Ondernemers hebben te maken met gemeentelijke heffingen en met provinciale waterschapsheffingen. De gemeentelijke heffingen zijn onder andere onroerendezaakbelasting, reinigingsrecht (afvalstoffenheffing), rioolheffing en precariobelasting en waterschapsbelasting.

Precariobelasting

In de gemeente Haren wordt geen precariobelasting geheven. De gemeenten Tynaarlo en Groningen kennen wel precariobelasting. Ondermeer terrassen en reclame-uitingen vallen onder deze belasting. De gemeente Tynaarlo vraagt voor voorwerpen onder, op of boven het terras per m² per jaar € 21,20. De gemeente Groningen vraagt binnen de diepenring per m² per jaar € 45,35 en buiten de diepenring per m² per seizoen € 36,80. Voor uithangborden, lichtbakken en neonreclames vraagt de gemeente Tynaarlo per 0,5 m² per jaar € 191,05 en de gemeente Groningen vraagt per m² per jaar € 100,65.

De beschikbare informatie over de overige belastingen en heffingen was onvolledig en niet goed vergelijkbaar, ook vanwege de verschillende heffingssystematieken die gehanteerd worden. De cijfermatige informatie was daarom niet toereikend om harde conclusies te kunnen trekken. Algemene indruk is dat de gemeente Groningen voor

¹ Bron: www.ondernemersplein.nl

ondernemers duurder is dan Tynaarlo, bijvoorbeeld op basis van de ozb voor niet-woningen (zie tabel lastendruk hoofdstuk 1).

Parkeerbeleid

Met name voor de detailhandel is het parkeerbeleid van belang. Niet alleen voor het eigen personeel, ook voor de klanten die vanwege de parkeerkosten mogelijk naar andere winkellocaties uitwijken. In de gemeenten Tynaarlo en Ten Boer geldt dat er geen parkeerbeleid is, zodat ondernemers hiervan geen 'last' ondervinden. De gemeente Groningen kent een uitgebreid gebied waar betaald moet worden geparkeerd, inclusief een aantal parkeergarages. Groningen heroverweegt de tarieven op dit moment, omdat er met name in de parkeergarages overcapaciteit is. Als bij een herindeling de tarieven in Haren niet worden aangepast, dan heeft dit geen gevolgen voor de ondernemers. Voor bezoekers van het centrum is de prijs van parkeren in Haren € 0,60, in Groningen varieert dit sterk, maar ligt het gemiddelde tarief beduidend hoger: in het centrum € 2,30 per uur, in de schilwijken € 1,10 per uur.

De lijn in de gemeente Groningen is dat de parkeertarieven in het algemeen dalen en het parkeerregime lichter wordt naarmate de afstand van en wijk tot het centrum groter is. Hoogkerk bijvoorbeeld kent geen betaald parkeren. In Selwerd en Vinkhuizen zijn de tarieven aanzienlijk lager dan in het centrum. Overigens is de tendens dat het vaak de inwoners van de wijk zelf zijn, die de gemeente Groningen vragen om betaald parkeren in te voeren. De inwoners willen op die manier het aantal auto's van niet-bewoners in de wijk terugbrengen en automobilisten 'van buiten', stimuleren gebruik te maken van transferia of parkeergarages.

Een eerste parkeervergunning in de schilstraten van de gemeente Haren is gratis voor bedrijven en per adres kan een extra vergunning aangevraagd worden voor € 48,- die geldig is tot het einde van het kalenderjaar. Een dagkaart kost € 6,-. In de gemeente Haren kost een parkeerontheffing fiscaal gebied € 20,40 per maand (dit is inclusief € 6,10 administratiekosten). Een ontheffing met 5 kentekens kost € 254,75 per jaar. Een abonnement voor de parkeergarage kost € 64,40 per maand. Dit is inclusief € 6,10 administratiekosten. In de gemeente Tynaarlo kan gratis geparkeerd worden. In de gemeente Groningen betalen bedrijven voor een dagparkeerkaart in de schilwijken € 16,20 en voor een bedrijfsvergunning € 61,05 per jaar. Extra bedrijfsvergunningen kosten € 381,50 per jaar. Gemiddeld kost een kantoorabonnement voor een parkeergarage € 93,63 per maand.

Parkeren in Groningen is duurder dan in Haren, behoudens een parkeervergunning in de schilwijken ten opzichte van een parkeerontheffing fiscaal gebied in Haren. Naar verwachting heeft het Gronings parkeerbeleid echter geen consequenties voor de parkeertarieven in Haren, gezien de afstand tot het centrum van Groningen. Deze verwachting is door de gemeente Groningen bevestigd.

Koopzondagen

De gemeente Haren kent 12 koopzondagen per jaar. De gemeente Tynaarlo kent koopzondagen, maar deze zijn per dorp verschillend. Zo zijn in 2013 in Eelde, 2 zondagen aangewezen en in Zuidlaren 12. De gemeente Groningen heeft op elke eerste zondag van de maand koopzondag, kent extra koopzondagen in de maand december en daarnaast mogen levensmiddelenwinkels elke zondagmiddag de deuren openen. De drie gemeenten zijn op punt goed vergelijkbaar. Voor ondernemers zullen de mogelijkheden om de winkel te openen op zondag niet hoeven te veranderen.

Dienstverlening aan bedrijven per gemeente

De website van de gemeente Haren, ten behoeve van nieuwe en gevestigde bedrijven, is nog niet compleet. De regels, vergunningen en heffingen zijn wel terug te vinden op de site. De dienstverlening is sterk vraaggericht. Er wordt zo goed mogelijk ingespeeld op actuele vragen. Er is weinig ruimte er capaciteit om extra zaken te ontwikkelen, zoals dit in Groningen wel gebeurt. De gemeente Ten Boer heeft weinig informatie voor ondernemers op hun website. De website van de gemeente Tynaarlo heeft een apart kopje 'Ondernemen'. Naast het online aanbieden van informatie over regels, vergunningen en heffingen, kan contact opgenomen worden met de bedrijven-contactfunctionaris. De gemeente Groningen heeft een afdeling Economische Zaken waar startende ondernemers en gevestigde bedrijven met hun vragen terecht kunnen. Deze afdeling ontwikkelt ook beleid om het ondernemerschap te ondersteunen en faciliteren en is een van de belangrijkste trekkers in het regionale economische beleid. Hiervoor wordt een uitgebreid netwerk onderhouden waarbij ook grensoverschrijdend in Duitsland en China wordt gewerkt. Groningen kent net als Haren en Tynaarlo ondernemersverenigingen. In Groningen zijn het er meerdere, gerelateerd aan koopcentra in de wijken. De samenwerkingsverbanden en de kwaliteiten van de ondernemersverenigingen verschillen per koopcentrum, en zijn sterk afhankelijk van de bereidheid van de lokale ondernemers tot samenwerking. De verwachting is dat Ondernemend Haren haar rol in Haren zal kunnen continueren.

De gemeente Ten Boer heeft een ondernemersvereniging maar de gemeente levert geen financiële bijdrage. De gemeente wil ondernemers vooral zelf haar verantwoordelijkheid laten houden, maar speelt wel een stimulerende - en als het wenselijk is een faciliterende - rol richting ondernemers. Onlangs is in nauw overleg met ondernemers een besluit genomen over de – met extern geld gefinancierde - herinrichting van 'de entree' van Ten Boer, omdat de inrichting daarvan in het belang is van lokale ondernemers. De gemeente Haren kent, net als Ten Boer, één Ondernemersvereniging. Qua dienstverlening aan ondernemers is Groningen in het voordeel. Er is een duidelijker en uitgebreider dienstverlening aan startende, vestigende of bestaande ondernemers mogelijk. De gemeenten Tynaarlo, Ten Boer en Haren moeten het hebben van het snel inspelen op actuele vragen en korte lijnen. De indruk is dat de gemeente Ten Boer de minst actieve rol wil spelen naar ondernemers.

Ondernemersfonds

De gemeente Haren kent een ondernemersfonds van € 30.000,- per jaar. Dit wordt beschikbaar gesteld aan de ondernemersvereniging Ondernemend Haren, met het doel het centrum van Haren aantrekkelijker te maken voor ondernemers en publiek. De gemeente Groningen kent ook een ondernemersfonds. Dit betreft een budget waar op basis van cofinanciering gelden beschikbaar zijn. Het totale budget bedraagt € 2 miljoen. In Tynaarlo (en Ten Boer) is geen sprake van een ondernemersfonds. Er is op dit punt voor ondernemers een voordeel te halen in de gemeente Groningen.

Toerisme

De gemeente Haren kent de website cultuurinharen.nl. Hier vindt de bezoeker de evenementenagenda. De gemeente Tynaarlo kent drie Toeristische Informatie Punten waar men terecht kan voor informatie over activiteiten, overnachtingsmogelijkheden, wandel- en fietskaarten etc. De gemeente Groningen heeft expertise in huis als het gaat om het ontwikkelen, realiseren en promoten van evenementen. Het marketingbureau Marketing Groningen voert onder de slogan 'Er gaat niets boven

Groningen', diverse campagnes en projecten voor ondermeer overheden, onderwijsinstellingen en fondsen. VVV Groningen en het Groninger Uitburo zijn onderdeel van Marketing Groningen.

Betrokkenheid

In de vier gemeenten zijn er contacten tussen gemeente en ondernemers. Dit zal ook bij herindeling zo blijven. Ondernemers kunnen overleg voeren met de politiek en met het ambtelijk apparaat. Groningen heeft hierbij voor de Harense ondernemers het voordeel dat het over een afdeling EZ beschikt, in tegenstelling tot Haren en Tynaarlo. Daar staat tegenover dat de relatieve invloed van ondernemers of ondernemersverenigingen in Haren en Tynaarlo, door de korte afstanden, groter is dan in Groningen, waar de aandacht gedeeld moet worden met meer ondernemers. Dit kan echter ook betekenen dat de ondernemers sterker staan, omdat ze met meer (vergelijkbare) bedrijven zijn.

Conclusie

Op basis van het bovenstaande lijkt de gemeente Tynaarlo op dit moment goedkoper voor ondernemers dan de gemeente Groningen. Daar staat een uitgebreidere en professionelere ambtelijke dienstverlening in de gemeente Groningen tegenover. Bij een herindeling neemt de afstand tot het gemeentebestuur in beide gevallen toe. De relatieve afstand van ondernemers tot het gemeentebestuur is in de optie Groningen/Haren/Ten Boer, groter, dan in de optie Tynaarlo/Haren. In de optie met Groningen, zijn er grotere aantallen ondernemers om mee op te trekken in de gemeente Groningen en zijn er mogelijk voor ondernemers meer professionele faciliteiten in Groningen waar van kan worden geprofiteerd.

Het is afhankelijk van het beleid van de nieuwe heringedeelde gemeente, wat de uiteindelijke (financiële) gevolgen zijn voor ondernemers. Het gemeentebestuur van Haren zou zich bij de besprekingen met de nieuwe herindelingspartner, moeten inzetten voor gunstige voorwaarden voor ondernemers.

3 Wat zijn de gevolgen voor het landschap en karakter van het dorp?

Landschap

Naar verwachting zal er, zowel bij een herindeling met Tynaarlo als met Groningen/Ten Boer, niets veranderen aan het landschap. Het landschap, zoals het 'groene tussengebied', is een kwaliteit die de andere herindelingspartners ook zullen willen behouden. De functie en de kenmerken van het landschap zijn bovendien planologisch vastgelegd in het Landschapsontwikkelingsplan Haren, de Beheersverordening Buitengebied, Land(Her-) inrichting Haren, het Provinciaal Omgevingsplan en in de Regiovisie. Daarnaast zijn grote delen van de gemeente bestemd voor de Ecologische hoofdstructuur of maken onderdeel uit van Natura 2000-gebieden (Drentsche A en Zuidlaardermeer) al dan niet in combinatie met waterbergingsgebieden en waterwingebieden/grondwaterbeschermingsgebieden. Verder is een groot (het grootste) deel van het gebied ten zuiden van het dorp Haren in eigendom van terreinbeherende instanties als het Groninger Landschap, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. Tenslotte: elke voorgenomen verandering in het landschap zal worden getoetst aan provinciaal beleid, van Groningen of van Drenthe. Hetzelfde geldt overigens ook voor woningbouwplannen. Woningbouwplannen die niet passen binnen de schaal en het karakter van de dorpen zullen bij de provincie op bezwaar stuiten.

Dorpen

Ook het karakter van de dorpen (het karakter, de identiteit van een dorp maak je zelf/ met elkaar) zal naar onze mening noch in het ene, noch in het andere scenario veranderen. Wellicht zal het dorp Haren niet meer bestuurlijk het centrale dorp zijn.

Voor het herindelingsscenario Tynaarlo/Haren geldt dat beide gemeenten dezelfde uitdaging kennen als het gaat om (behoud van) het landschap. Uit de ervaringen van samenvoeging van Hoogkerk (en Leegkerk) met de gemeente Groningen in 1969 is gebleken dat beide dorpen hun eigen karakter en eigen identiteit de afgelopen decennia hebben weten te behouden. Niet in de laatste plaats vanwege de betrokkenheid van de Vereniging Wijkopbouw Hoogkerk, die actief meedenkt in gemeentelijk beleid ten aanzien van het dorp Hoogkerk. Het bestaande samenwerkingsverband tussen Ten Boer en Groningen, en de rol die de gemeente Groningen op dit moment al heeft bij visie- en planvorming, duidt niet op een beleidsinhoudelijke koersverandering met gevolgen voor het karakter van Ten Boer en het landschap rondom Ten Boer.

Woningbouw

Wat betreft woningbouw in de optie Groningen/Haren/Ten Boer, verwachten wij het volgende.

Op basis van de huidige inzichten en regionale woningbouwafspraken zal er tot en met 2030 geen behoefte bestaan om extra uitleglocaties te ontwikkelen. Wij achten de kans dan ook niet reëel dat met een herindeling met Groningen/Ten Boer, het buitengebied door realisatie van nieuwe woningen wordt aangetast. Meerstad is de locatie die eerst 'vol' moet worden gebouwd. Groningen heeft tot en met 2030 voldoende uitleglocaties ten noorden en ten noordoosten van de stad, en daarnaast inbreidingslocaties, om eventuele uitbreiding van plancapaciteit (in het geval dat de woningmarkt uit het dal komt) te realiseren. Verder biedt de gemeente Haren vooralsnog voldoende woonlocaties aan die Groningen niet kan bieden. Nadat de uitleg in Haren Noord deelgebied 1, 5 en 6 is benut, is er daarnaast voldoende ruimte om woningen te realiseren op transformatie- en inbreidingslocaties.

Wat betreft woningbouw in de optie Tynaarlo/Haren, verwachten wij het volgende. Tynaarlo bouwt tot en met 2030 ongeveer 2000 woningen op locaties als Ter Borch nabij de stad, het Grootveen in Eelde/Paterswolde en de Bronnen in Vries. De woningbouwopgave zal zich in deze gemeente conform de huidige regionale woningbouwafspraken, beperken tot deze locaties en op inbreidingslocaties (wijkvernieuwing).

Hetzelfde geldt voor de uitbreiding van bedrijventerreinen. Ook hierover zijn regionale afspraken gemaakt. Tot en met 2030 is er in de regio en specifiek rond de stad Groningen voorlopig voldoende grond om bedrijventerreinen te ontwikkelen.

In zekere zin zou men kunnen zeggen dat de herindeling met Groningen/Ten Boer (en in iets mindere mate een herindeling met Tynaarlo), Haren de komende decennia vrijwaart van verdere uitbreidingslocaties. Om de huidige kwaliteiten van het landschap en dorpen voor de komende jaren vast te leggen, zouden we juist nu ervoor kunnen kiezen, deze op te nemen in een Harense structuurvisie op basis van het Landschapsontwikkelingsplan.

Conclusie

Noch een herindeling met Tynaarlo, noch met Groningen/Ten Boer zal leiden tot substantiële veranderingen in het landschap of in het karakter van de dorpen. Een herindeling zal waarschijnlijk niet leiden tot additionele uitbreidingslocaties voor woningbouw. De bestaande lokale en regionale beleids- en controlestructuren bieden goede garanties voor behoud van karakter.

4 Wat zijn de gevolgen voor bestaande samenwerkingsverbanden?

We hebben onderzocht welke samenwerkingsverbanden er bestaan tussen de gemeenten Haren en Tynaarlo enerzijds, en tussen de gemeenten Haren en Groningen/Ten Boer anderzijds. Alle bestaande samenwerkingsverbanden zijn opgenomen in een bijlage (bijlage 5). In dit hoofdstuk zijn niet alle samenwerkingsverbanden beoordeeld, maar is een selectie gemaakt van die verbanden waarvoor een herindeling de meest ingrijpende gevolgen heeft. In die beoordeling is de achtergrond van de samenwerking aangegeven, de mogelijke consequenties van ontvlechting van de bestaande samenwerking, en het aangaan van nieuwe samenwerking binnen de nieuwe gemeentelijke structuur.

Allereerst zijn er een paar algemene observaties:

- Uit het overzicht blijkt dat de meeste samenwerkingsverbanden gericht zijn op gemeente Groningen of de regio Groningen. Het aantal samenwerkingsverbanden met Tynaarlo is in verhouding gering. Een aantal samenwerkingsverbanden omvat zowel Groningen, Haren als Tynaarlo.
- In algemene zin is de consequentie dat een herindeling met Tynaarlo leidt tot meer ontbindingen van bestaande samenwerkingsverbanden, en tot meer nieuwe samenwerkingsverbanden. Daarbij dient de aantekening te worden gemaakt dat dit anders is als Tynaarlo/Haren bij de provincie Groningen worden gevoegd. In dat geval zal Tynaarlo moeten aansluiten bij de bestaande samenwerkingsverbanden tussen Haren en Groningen.
- Voor alle samenwerkingsverbanden geldt, dat deelname van de nieuwe gemeente zal leiden tot heroverweging van de bestaande structuur:
 - a Er zal een gemeente minder aan het bestaande samenwerkingsverband deelnemen;
 - b Omdat in de hele provincie sprake is van herindeling zal van een aantal samenwerkingsverbanden de structuur moeten worden heroverwogen;
 - c Beide herindelingsopties zullen noodzaken tot heroverweging van de eigen lopende samenwerkingsverbanden.
- De financiële consequenties van het ontbinden of opnieuw aangaan van samenwerkingsverbanden, kunnen moeilijk worden ingeschat. Waar sprake is van een gemeenschappelijke regeling of een contract, zal de gemeente Haren zich moeten uitkopen. In nieuwe samenwerkingsverbanden zal de gemeente zich moeten inkopen.

Wij verwachten dat voor een beperkt aantal samenwerkingsverbanden, een herindeling geen grote (juridische, organisatorische of financiële) consequenties zal hebben. Het gaat om: de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), de VGG (Vereniging Groninger Gemeenten), de Gemeenschappelijke Regeling Zuidlaardermeer, de Regio Groningen-Assen, en alle informelere samenwerkingsverbanden waarbij het vooral gaat om inhoudelijke afstemming op ambtelijk of bestuurlijk niveau.

Consequenties herindeling per samenwerkingsverband

Voor een aantal samenwerkingsverbanden heeft een herindeling consequenties, vooral wanneer het gaat om een herindeling over de provinciegrens heen. Hieronder staan de consequenties voor een aantal samenwerkingsverbanden beschreven.

Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio

Veiligheidsregio

De gemeente Haren maakt onderdeel uit van de van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Groningen. Hieronder vallen de Brandweer Groningen en de regionale rampenbestrijding.

Brandweer

Per 1 januari 2014 worden de gemeentelijke brandweerkorpsen geregionaliseerd en maken zij onderdeel uit van de Veiligheidsregio Groningen. De regionalisering is een intensief en ingewikkeld proces, waarbij het personeel in regionale dienst komt en waarbij de regio alle materiaal en materieel overneemt. De begrotingen van de 23 gemeenten en het regionaal bureau worden samengevoegd. Wanneer het brandweerkorps Haren over zou gaan naar de Veiligheidsregio Drenthe, moet deze exercitie grotendeels opnieuw worden uitgevoerd om het korps los te maken van Groningen en om te berekenen onder welke voorwaarden het korps naar Drenthe over kan gaan.

Rampenbestrijding

De rampenbestrijding moet worden onderscheiden in een koude (voorbereiding op) en een warme (daadwerkelijke uitvoering ten aanzien van een groot incident) kant. Hieronder beschrijven wij de gevolgen voor loskoppeling uit Gronings verband, en situering in de Drentse provincie. Een situering van de nieuwe gemeente Tynaarlo/Haren in de provincie Groningen, zal leiden tot minder veranderingen voor de rampenbestrijding. De gevolgen voor situering in Drenthe zijn de volgende. Waar in Groningen ervoor is gekozen alle voorbereidende taken inzake de gemeentelijke processen te bundelen, en neer te leggen bij een regionaal netwerkteam, kent iedere Drentse gemeente nog een eigen ambtenaar rampenbestrijding. De intergemeentelijke samenwerking bestaat wel, maar is minder intensief, vergelijkbaar met de situatie zoals we die enkele jaren geleden in Groningen kenden. In die zin leidt een samengaan van Haren en Tynaarlo op basis van situering in Drenthe, tot een stapje terug. Ook de Drentse multidisciplinaire samenwerking is naar inschatting minder uitgebreid dan in Groningen, maar daarentegen speelt de Veiligheidsregio Drenthe wel een nadrukkelijker rol in de ontwikkeling van de bevolkingszorg.

Drenthe heeft een (veel) lager risicoprofiel dan Groningen. In Groningen kunnen we onder andere te maken krijgen met overstromingen, aardbevingen en chemische ongevallen (BRZO-bedrijven). Ook ongevallen op de weg, het spoor en het water kunnen in Groningen meer impact hebben omdat op verschillende plekken (waaronder Haren) de infrastructuur dichter op de bebouwing zit.

Aan de warme kant is de Drentse rampenbestrijding anders georganiseerd. Er wordt wel gewerkt met regionale teams, maar iedere gemeente levert daaraan mensen. Die situatie lijkt min of meer op de oude situatie in Groningen: Iedere gemeente houdt in eerste instantie met eigen rampenbestrijders 'zijn broek op' en daar waar dat tekort schiet, wordt hulp geboden vanuit een regiopool. Dat betreft echter alleen leidinggevende functies. Uitvoerende functies moet de gemeente in principe zelf uitvoeren, met dien verstande dat Drenthe dit beperkt, via contracten met externe partijen. In Groningen hebben we er juist voor gekozen die contracten te ontbinden omdat we niet tevreden waren over de geleverde kwaliteit. De Drentse keuze voor regiopools betekent ook een groter risico voor de beschikbaarheid van mensen. Waar wij in Groningen uitgaan van 8 mensen voor een kanspiketfunctie, doet Drenthe dat

met 4 of 5. Per saldo levert iedere Drentse gemeente ongeveer 35 medewerkers aan de regiopools. Daarnaast blijven er net als in Groningen een aantal lokale functies bestaan die ook moeten worden ingevuld.

Multidisciplinair kent de Drentse rampenbestrijding een unieke organisatie, die slechts met de nodige creativiteit voldoet aan de wettelijke verplichtingen. Drenthe kent namelijk geen Regionaal Operationeel Team, maar heeft de positie van het Commando Plaats Incident versterkt, en laat de operationeel leider standaard functioneren in het Gemeentelijk Beleidsteam. Deze organisatievorm wordt weliswaar door de andere veiligheidsregio's met belangstelling gevolgd, maar van volgen in de zin van nadoen is geen sprake. Deze organisatievorm leidt ertoe dat Harener ambtenaren die een rol krijgen in de Drentse rampenbestrijding, extra zullen moeten investeren in opleiding, training en oefening.

Kosten: In tegenstelling tot de provincie Groningen, werkt de provincie Drenthe niet met bijdragen per inwoner, maar met vaste bedragen per gemeente. Jaarlijks wordt ongeveer € 10.000 bijgedragen aan oefenkosten en contracten. Daarnaast wordt via de gemeenschappelijke regeling nog bijgedragen, maar bedragen daarvan waren niet op korte termijn te achterhalen. De kosten tussen Groningen en Drenthe zullen naar verwachting niet veel uiteenlopen.

Concluderend: Wanneer Haren gaat herindelen met Tynaarlo en de nieuwe gemeente in Drenthe komt te liggen, doet Haren een stap terug in de kwaliteit van de rampenbestrijding. Een van de redenen daarvan is gelegen in het lagere risicoprofiel dat Drenthe kent. Daarnaast vraagt het Drentse systeem meer personele capaciteit.

Politie

De gemeente Haren valt voor de politiezorg onder de Politie Eenheid Noord-Nederland. Deze eenheid bestrijkt de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân. Daarbinnen is Haren ingedeeld bij het basisteam Groningen Zuid. Het basisteam Groningen Zuid is gehuisvest aan de Vondellaan in Haren. Bij herindeling van de gemeente Haren zou er qua politiezorg weinig mogen veranderen, aangezien de politie op de schaal van Noord-Nederland is georganiseerd. Provincie- en gemeentegrenzen zijn daarom voor de politie steeds minder relevant. Herindeling met Groningen zou betekenen dat de lokale driehoek van de nieuwe gemeente Groningen de belangen van Haren meeneemt. Bij herindeling met Tynaarlo in Drenthe zal Haren komen te vallen onder het basisteam Noord-Drenthe (Assen, Noordenveld, Aa en Hunze en Tynaarlo). Dit betekent dat beleidsmatige afstemming met de politie en het OM in gezamenlijkheid met deze gemeenten zal plaatsvinden.

Veiligheidshuis

De gemeente Haren maakt deel uit van het samenwerkingsverband Veiligheidshuis Groningen. Samen met de andere Groninger gemeenten financiert Haren een bestuurlijk functionaris in het Veiligheidshuis. In het Veiligheidshuis coördineert de gemeente Groningen als centrumgemeente voor Haren de nazorg voor ex-gedetineerden. Het Veiligheidshuis is verder betrokken bij de aanpak van jongerenoverlast en jeugdgroepen in Haren. Bij herindeling met Tynaarlo in de provincie Drenthe, moet de samenwerkingsovereenkomst met het Veiligheidshuis Groningen worden opgezegd en moet een overeenkomst worden gesloten met het Veiligheidshuis Drenthe vestiging Assen. Voor de nazorg ex-gedetineerden moet dan

een nieuwe constructie worden gevonden, aangezien de financiering via de centrumgemeente loopt.

Juridische ondersteuning Wet tijdelijk huisverbod

Voor de juridische ondersteuning bij de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod, financieren de Groninger gemeenten gezamenlijk een juridisch adviseur die in dienst is bij de gemeente Groningen. Mogelijk kan na herindeling met Tynaarlo in Drenthe geen gebruik meer worden gemaakt van deze dienst, en moet deze overeenkomst met Groningen worden opgezegd. De benodigde juridische ondersteuning moet dan opnieuw worden georganiseerd.

Gemeenschappelijke regeling Afvalverwijdering Regio Centraal Groningen

De gemeente Haren is qua inzameling van huisvuil, een Diftargemeente. Dat betekent dat de afvalstoffenheffing als gedifferentieerd tarief aan de burgers in rekening wordt gebracht. In Haren geldt daarvoor een afrekening op basis van aangeboden gewicht. Haren is deelnemer aan de ARCG (Afvalbeheer Regio Centraal Groningen). Dit is een gemeenschappelijke regeling, waaraan 8 gemeenten deelnemen. De grootste gemeente in deze gemeenschappelijke regeling, is de gemeente Groningen. De gemeenschappelijke regeling is met name gericht op een gemeenschappelijk beheer en afzet van verschillende afvalstromen. Door massa's te combineren kunnen qua afzet soms aantrekkelijke financiële voordelen behaald worden. Uittreden uit de gemeenschappelijke regeling is mogelijk, maar daar zal dan wel een uittredesom voor betaald moeten worden. De hoogte daarvan wordt door het bestuur van de ARCG bepaald.

Het huisvuil wordt in Haren ingezameld door de Milieudienst van de gemeente Groningen. Het huidige contract loopt tot en met 31 december 2015. Indien de overeenkomst niet voor 31 december van enig jaar, te beginnen met 2014, wordt opgezegd, wordt de overeenkomst geacht telkens met twee jaar te zijn verlengd.

De gemeente Haren beheert geen zelfstandig brengstation voor grof huisvuil. Als brengstation voor Haren geldt het door de ARCG geëxploiteerde brengstation aan de Duinkerkenstraat te Groningen. Het gebruik van dit brengstation is onderdeel van de gemeenschappelijke regeling ARCG. Op de gemeentewerf aan de Westerse Drift is een bescheiden mogelijkheid om schone deelstromen, zoals glas, oud papier, metaal en bruin- en witgoed, af te geven.

Kunststofverpakkingen worden in Haren niet separaat ingezameld. Deze afvalstroom wordt gelijk met het (grijs) huishoudelijk afval door de reinigingsdienst ingezameld. Het Harense huisvuil wordt voor verdere verwerking aangeboden aan de scheidingsinstallatie van Attero te Groningen. Daar worden alle her te gebruiken afvalstromen, inclusief de kunststofverpakkingen, gescheiden en apart afgezet.

Een herindeling met de gemeente Groningen zal, behalve formele aspecten, geen grote consequenties hebben voor bestaande contracten, die zijn immers al op Groningen gericht. Een herindeling met Tynaarlo zal betekenen dat bestaande contracten moeten worden opgebroken en dat nieuwe samenwerkingsverbanden moeten worden aangegaan in een Tynaarlose of Drentse constellatie. Dat zal anders worden als de nieuwe gemeente Tynaarlo/Haren aansluit bij de provincie Groningen, dan zullen bestaande contracten wellicht worden gecontinueerd. De gemeente Tynaarlo zal dan echter bestaande contracten moeten verbreken.

Omgevingsdienst Groningen

De gemeente Haren heeft haar basismilieutaken ondergebracht bij de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Groningen (afgekort ODG, voorheen RUD). Haren heeft daarvoor een eenmalig bedrag betaald, en verder een jaarlijkse bijdrage. De ODG valt samen met de veiligheidsregio en met de provinciegrens. Een herindeling met Tynaarlo en situering van de nieuwe gemeente in Drenthe, zal betekenen dat de taken die thans zijn ondergebracht bij de ODG Groningen, bij de ODG Drenthe moeten worden ondergebracht en dat voor die taken opnieuw een eenmalige bijdrage en een jaarbijdrage zal moeten worden betaald. Tynaarlo heeft al haar milieutaken overgebracht naar de ODG, dus niet alleen de basistaken zoals de gemeente Haren dat heeft gedaan. Het ligt voor de hand dat Haren dan ook alsnog de overige milieutaken overdraagt aan de ODG Drenthe. Een herindeling met Tynaarlo betekent niet dat daarmee Tynaarlo en Haren samen voldoen aan de kwaliteitseisen voor de overige uitvoerende RO-taken zodat dan nog een keuze gemaakt moet worden of Tynaarlo/Haren de RO-taken zelf willen blijven uitvoeren of dat die alsnog naar ODG worden overgedragen. De gemeente Groningen heeft net als Haren alleen de basis-milieutaken overgedragen aan de ODG Groningen.

VTH-taken en kwaliteitscriteria

Voor een goede uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) zijn door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) landelijke kwaliteitseisen ontwikkeld. Met deze vorig jaar vastgelegde kwaliteitscriteria zijn er afspraken gemaakt over de minimale kwaliteit van de uitvoering. Dit geldt zowel voor de taken die worden uitgevoerd door een regionale uitvoeringsdienst (Omgevingsdienst, voorheen RUD), als voor VTH-taken die gemeenten, provincies, waterschappen en rijksdiensten in eigen beheer uitvoeren. De kwaliteitscriteria bevatten criteria voor kritische massa, inhoud en proces. Kritische massacriteria geven aan welke capaciteit, kennis en ervaring tenminste in een organisatie aanwezig moeten zijn om de VTH-taken goed uit te voeren. De set met kwaliteitscriteria wordt wettelijk geborgd in een algemene maatregel van bestuur gekoppeld aan het wetsvoorstel VTH en de Omgevingswet, maar zal pas vanaf 1 januari 2015 worden toegepast. Nu de kwaliteitseisen zijn vastgesteld, gaat het er om dat er ook naar gewerkt gaat worden. Hiervoor is vanuit gemeenten en provincies een gezamenlijk opgezet implementatietraject gestart dat ongeveer twee jaar zal duren. Tot die tijd krijgen de betrokken uitvoerders de gelegenheid om hun organisatie en inzet zo te regelen dat zij aan die criteria kunnen voldoen.

De kwaliteitscriteria gelden voor de VTH-taken met betrekking op artikel 5.1 van de Wabo (dit betreft milieu, bouw, ruimtelijke ordening, monumenten, natuurbescherming, flora en fauna, water). Vanaf 2015 moet de kwaliteit op niveau gehouden worden via onder meer collegiale toetsing en horizontale verantwoording. In algemene zin dient elke organisatie de uitvoering van haar taken te borgen. Daarbij hoort het scholen en trainen van medewerkers. Er dient daarom een jaarlijkse reservering van middelen voor permanente her-, en bijscholing te zijn.

Voor onze organisatie betekent dit het volgende.

De conclusie is dat, wil de gemeente Haren alle huidige deskundigheidsgebieden zelf uitvoeren en beheren, er minimaal 23,5 FTE aanwezig moet zijn. Voor de duidelijkheid willen wij benoemen dat het hier het aantal FTE betreft van de medewerkers die de activiteiten uitvoeren, die beschreven zijn binnen deze voorgestelde wet. Binnen de Harense afdeling VTH zijn meer taken ondergebracht (zoals APV-vergunningen,

administratie, vergunningen op basis van de leegstandwet, front-office taken, enz.). De huidige 12 medewerkers binnen de afdeling VTH zijn dus niet allen belast met de taakvelden beschreven in de kwaliteitscriteria. Naar verwachting zal niet alleen Haren, maar zullen ook veel andere gemeenten deze taken niet volledig zelfstandig kunnen blijven uitvoeren. Om de robuustheid en de kennis te borgen is samenwerking met een ander bevoegd gezag onontbeerlijk. Op korte termijn zullen wij onze zelfevaluatietool vergelijken met die van de gemeente Tynaarlo en die van de gemeente Groningen.

Een eerste conclusie is dat wij aan de kwaliteitscriteria zouden kunnen voldoen als de gemeente Haren gaat herindelen met de gemeente Groningen (en Ten Boer). In het geval van het herindelingsscenario Haren/Tynaarlo, zal de nieuwe gemeente niet voldoen aan de eisen gesteld in de Wet VTH. In dat geval zal dus alsnog moeten worden samengewerkt met omliggende gemeenten om te voldoen aan de gestelde kwaliteitscriteria.

Regio Groningen – Assen

De gemeente Haren zal in beide herindelingsopties deel blijven uitmaken van de Regio Groningen – Assen (RGA). Met de herindeling van gemeenten zal het aantal deelnemers aan de RGA navenant afnemen zodat er niet alleen een herverdeling van de gemeentelijke bijdrage aan RGA zal moeten plaatsvinden, maar ook op het gebied van woningbouwaantallen. Het is niet goed in te schatten wat een herindeling betekent voor de financiële bijdrage. Voor de regionale woningbouwopgave is dat evenmin goed in te schatten, die zal mede sterk worden beïnvloed door de economische omstandigheden op het moment dat de herindeling een feit wordt. Haren zal op dat moment reeds enkele honderden woningen van de totale opgave hebben gerealiseerd. Lopende contracten zullen niet worden beëindigd, zodat we er van uit kunnen gaan dat de bouw zoals gepland, zal worden uitgevoerd. Dat geldt ook voor alle binnenstedelijke plannen waarvoor contractuele afspraken zijn gemaakt. Dat gebeurt zowel na een herindeling met Groningen/Ten Boer als met Tynaarlo.

Wij verwachten dat nieuwe woningbouwopgaven ten gevolge van de verbetering van de woningmarkt, geen extra druk op Haren zal leggen wanneer Haren met Groningen en Ten Boer zou gaan herindelen. De verwachting is dan dat de nieuwe gemeente eerst zal trachten de Groningse woningbouwlocaties Meerstad en het terrein van de suikerfabriek, in te zetten voor realisatie van de woningbouwopgave, en dat derhalve (voorheen) Harens grondgebied decennia lang zal zijn gevrijwaard van nieuwe woningbouw in de uitleg. Maar dat geldt, zij het in mindere mate, ook voor een herindeling met Tynaarlo. Bij een extreem grote toename van de woningbouwopgave zal naar verwachting de optie Groningen/Haren/Ten Boer, minder snel een beroep hoeven te doen op Harens grondgebied dan de optie Tynaarlo/Haren.

Decentralisatie rijkstaken

In de transitie en transformatie van het Sociale Domein werken we nauw samen met de 23 Groninger gemeenten. Uitgangspunten en visies worden voor het regionale en bovenregionale deel gezamenlijk ontwikkeld. Hiervoor werken we samen in congruente samenwerkingsverbanden zoals voorgeschreven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Routekaart Jeugd en het Groninger Wmo-overleg werken op hun beurt ook weer nauw samen als het gaat om onderwerpen zoals vervoer, inkoop/contractering en samenwerking met het Zorgkantoor. De fase van inventariseren en kennis opdoen loopt eind dit jaar, begin volgend jaar af. In 2014 moet geïnvesteerd worden in inkoop en aanbesteding, wet- en regelgeving, wijkteams,

administratie procedures, ICT en (boven)regionale aanpak. Des te langer de besluitvorming betreffende de herindelingspartner duurt, des te meer afspraken, contracten, convenanten e.d. opnieuw moeten worden afgesloten en ontvlochten. Dit geldt voor het hele Sociale Domein indien de keuze op een herindeling met Tynaarlo valt, en vooral wanneer de keuze voor situering in Groningen of Drenthe, op zich laat wachten. Indien de keuze op een herindeling met Groningen valt, geldt dit vooral voor de lokale invulling van de transitie en transformatie.

Ten aanzien van visie en uitgangspunten hanteren Tynaarlo en Groningen/Ten Boer, net als de gemeente Haren, de kantelingprincipes en Welzijn Nieuwe Stijl. Dit leidt dus niet tot onoverkomelijke verschillen. We werken beiden met wijkteams, eigen regie, eigen kracht en zo lokaal en dichtbij mogelijk.

Door het werken met wijkteams wordt in alle drie gemeenten de ondersteuning zo lokaal mogelijk ingezet. Ingeval van ambulante, specialistische(re) ondersteuning zijn inwoners van Haren meer gericht op voorzieningen in Groningen dan op Assen. Denk bijvoorbeeld aan ziekenhuiszorg, maatschappelijk opvang en geestelijke gezondheidszorg. Bereikbaarheid van voorzieningen is een belangrijke factor in deze.

Jeugd

De decentralisatie jeugd komt van de provincie (Groningen) naar de gemeente. De jeugdzorg is daarom meer dan de Wmo, geworteld in het Groningse. In de routekaart Jeugd werken de gemeenten nauw samen met aanbieders waaronder Bureau Jeugdzorg en de GGD, en de provincie. De partners kennen elkaar en weten elkaar in allerlei ketenzorg-verbanden snel te vinden. In geval van een herindeling met Tynaarlo en situering in Drenthe, moeten wij en onze cliënten zich inwerken in nieuwe ondersteuningsverbanden en wellicht andere aanbieders.

Werk en inkomen (Participatiewet)

Voor werk en inkomen is het UWV de (digitale) poort. Vooral op werk en re-integratie hebben wij sterk lokaal ingezet. Zowel Groningen/Ten Boer als Tynaarlo heeft een meer gecentraliseerde aanpak met UWV en werkbedrijven. Bij een herindeling bestaat de kans dat wij minder lokale ruimte krijgen. Het cliëntbestand in Haren en Tynaarlo is in grote lijnen vergelijkbaar. In Groningen is het cliëntbestand diverser, groter en complexer. Dit kan betekenen dat we, in geval van een herindeling met Groningen (en Ten Boer), geconfronteerd worden met zaken die nu geen enkele rol spelen. De inwoners kunnen aan de ene kant profiteren van meer kennis en kunde in geval van een herindeling met Groningen/Ten Boer. Aan de andere kant kan het 'dichtbij' gevoel groter zijn bij een herindeling met Tynaarlo.

Wmo

De Wmo was en is lokaal georganiseerd, in afwijking van 'Jeugd' en 'Werk en Inkomen'. De Awbz is landelijk georganiseerd. Hier is geen provinciale worteling. Daarom is de Wmo relatief 'gemakkelijker' te organiseren in een herindeling 'over de provinciegrens heen', dan Jeugd, en Werk en Inkomen.

Besluitvorming decentralisaties

We komen nu in een fase dat er besluiten worden genomen. Voor alle gemeenten geldt dat het Regionaal Transitiearrangement Jeugd, vóór 1 november 2013 in bezit moet zijn van de landelijke transitiecommissie stelselherziening Jeugd. In Tynaarlo, Groningen en Haren worden in december/januari keuzenota's voorgelegd aan het

college en gemeenteraad. Dit betekent dat alle besturen zich aan het eind van dit jaar vastleggen op de uitwerking van de uitgangspunten met mogelijk financiële en personele consequenties.

GGD/Volksgezondheid

De gemeenschappelijke regeling Publieke Gezondheid & Zorg regelt in onze gemeente o.a. de jeugdgezondheidszorg 0 – 19 jarigen (JGZ 0-4, schoolgezondheidsdienst), coördineert het CJG, voert taken uit op het gebied van infectieziekten, technische milieukunde, preventieve volksgezondheid etc. In de provincie Drenthe is hiervoor een equivalent. Eventuele ontvlechting uit de Gemeenschappelijke Regeling vanwege situering van de nieuwe gemeente Tynaarlo/Haren in Drenthe, vraagt wel meer inzet in tijd en geld (mogelijke frictiekosten) dan een herindeling binnen de provinciegrenzen. Zie de algemene opmerkingen aan het begin van dit hoofdstuk.

Bibliotheekwerk

De Bibliotheek Haren is onderdeel van de provinciale organisatie Biblionet Groningen. Deze organisatie verzorgt de backofficetaken van de bibliotheek en een aantal taken die op regionale en provinciale schaal worden uitgevoerd. Eventuele ontvlechting door situering van de nieuwe gemeente Tynaarlo/Haren in Drenthe, vraagt wel meer inzet in tijd en geld (mogelijke frictiekosten) dan een herindeling binnen de provinciegrenzen.

Eindconclusie samenwerkingsverbanden

De ontvlechting van de vele samenwerkingsverbanden betekent het volgende:

Optie Tynaarlo/Haren

Bij situering van de nieuwe gemeente in de provincie Groningen, zijn er weinig tot geen gevolgen voor de samenwerkingsverbanden in Haren (wel voor Tynaarlo). Bij situering van de nieuwe gemeente in de provincie Drenthe, ontstaat er discontinuïteit voor de samenwerkingsverbanden. Het aangaan van nieuwe verbanden in Drenthe, is een operatie die tijd, geld en inspanning kost.

Optie Groningen/Haren/Ten Boer

Het niet hoeven ontkoppelen van de samenwerkingsverbanden uit de provincie Groningen, zou de gemeente Haren continuïteit opleveren, en daarnaast tijd, geld en inspanning besparen die het aangaan van nieuwe verbanden kost.

5 Gevolgen herindeling voor personeel van de gemeente Haren

Gevolgen voor personeel volgens Wet arhi

De gevolgen van een herindeling voor medewerkers van betrokken gemeenten, staan omschreven in de Wet arhi (artikelen 57 tot en met 65). De ambtenaren gaan van rechtswege in dezelfde rang en met dezelfde rechten over naar de nieuwe organisatie. Gezocht wordt naar passende functies. De gemeentesecretaris en de griffier worden van rechtswege ontslagen, zij kunnen bij Gedeputeerde Staten aangeven dat zij in een andere functie in de nieuwe gemeente geplaatst willen worden of komen in aanmerking voor wachtgeld.

Over de overgang van ambtenaren wordt overleg gevoerd met de vakbonden in een Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO genoemd). Dit is vastgelegd in artikel 79 van de Wet arhi. Het BGO stelt een sociaal statuut (sociaal plan) vast waarin de rechtspositionele gevolgen van de herindeling voor het betrokken personeel geregeld zijn. Het sociaal statuut dat de gemeente Haren sinds 2003 heeft, is niet van toepassing op de herindeling (zie artikel 1:2). Eerdere afspraken die in het licht van het vigerende sociaal statuut met medewerkers zijn gemaakt blijven van kracht (tenzij anders wordt overeengekomen). Het BGO stelt verder de nieuwe rechtspositie, structuur en formatieplan van de nieuwe organisatie vast. Ook de ondernemingsraden verenigen zichzelf doorgaans in een Bijzondere Ondernemingsraad (BOR genaamd) en worden betrokken bij het besluitvormingsproces rond de personele gevolgen van herindeling. Zij hebben adviesrecht.

Als gevolg van de herindeling verliest in principe geen van de ambtenaren zijn baan. Het nieuwe college van B en W kan weliswaar besluiten, tot ontslag van mensen over te gaan. Dit kan op basis van de Wet arhi echter alleen, indien na zorgvuldig onderzoek blijkt dat het niet mogelijk is de persoon met een passende functie te belasten in verband met zijn persoonlijkheid en omstandigheden. Ontslag is ook mogelijk als de ambtenaar weigert een aangeboden functie te aanvaarden. Verder kunnen, mochten de herindelingspartners dit wenselijk achten, in overleg met het BGO in het sociaal statuut regelingen opgenomen worden om de externe mobiliteit van medewerkers te bevorderen.

Gevolgen voor personeel in het algemeen

In het algemeen kunnen we stellen dat een grotere gemeente meer loopbaan- en doorgroeimogelijkheden voor medewerkers biedt dan een kleinere gemeente. Dit geldt in beperkte mate voor de herindelingsoptie Tynaarlo/Haren en in meerdere mate voor de herindelingsoptie Groningen/Haren/Ten Boer.

6 Welke voordelen zijn te behalen bij de twee herindelingsopties?

Beide herindelingsopties leiden tot een nieuwe bestuurlijk entiteit, een nieuw bestuurlijk gebied, en tot een nieuwe organisatie. Deze bieden wellicht nieuwe kansen en mogelijkheden voor het grondgebied, voor de inwoners en voor ondernemers van Haren.

Voordelen herindeling met de gemeente Tynaarlo

Wij verwachten de volgende voordelen:

- 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 landelijke gemeente met een gezamenlijke identiteit die wordt ontleend aan een aantal gemeenschappelijke ruimtelijke en maatschappelijke kwaliteitskenmerken: Versterking van de woongemeente (beide scores zeer hoog op wonen). Profilering van Tynaarlo/Haren als een zeer aantrekkelijke leef- en woongemeente direct onder de rook van Assen en Groningen, is heel goed mogelijk.
- 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 groot draagvlak onder inwoners van Noordlaren en Onnen voor herindeling met Tynaarlo, alsook onder de 3,6% van de gemeentelijke inwoners die de enquête invulden.
- Door herindeling met Tynaarlo ontstaat schaalvergroting en wordt de nieuwe gemeente een volwaardiger gesprekspartner.
- Op gebied van bedrijfsvoering is de optie Tynaarlo/Haren een verbetering van de huidige ervaren kwetsbaarheid.
- Er is een overeenkomstige cultuur bij de inwoners van Tynaarlo en Haren.

Voordelen herindeling met de gemeente Groningen en Ten Boer

Wij verwachten de volgende voordelen:

- Met een herindeling van Groningen, Ten Boer en Haren ontstaat een nieuwe krachtige gemeente van ruim 200.000 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 anderszins voor het behalen van voordelen die Haren in haar eentje wellicht niet had kunnen behalen. Zo zijn er Europese subsidies te verwerven, die vooral gericht zijn op leefbaarheid en infrastructuur.
- De nieuwe gemeente Groningen/Haren/Ten Boer zal beschikken over een professionele ambtelijke organisatie met (specialistische) kennis en expertise op alle beleidsvelden. Dezelfde expertise moet de gemeente Haren nu missen, of veelal inhuren. De nieuwe ambtelijke organisatie is ervaren in het oplossen van veelal complexere situaties dan een gemeente op het schaalniveau van Haren. Inwoners en ondernemers kunnen profiteren van een geëquipeerde en ervaren ambtelijke organisatie. Kortom: de nieuwe gemeente beschikt over veel bestuurskracht, en voorheen bestaande zwakten, worden opgelost.
- Het leeuwendeel van bestaande samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Haren participeert, zijn op de gemeente Groningen en de provincie Groningen georiënteerd. In geval van een herindeling met Groningen en Ten Boer kunnen

deze worden gecontinueerd. Er is in dat geval geen noodzaak bestaande afspraken te herzien en nieuwe samenwerkingsverbanden aan te gaan. De kostenbesparing hiervan zal substantieel zijn, niet alleen financieel (geen uitkoop of inkoop) maar ook op ambtelijke inzet. Op verschillende beleidsterreinen bestaan reeds ambtelijk werkverbanden en relaties, en gedeelde kennis, die zonder extra inspanningen kunnen worden gecontinueerd.

- Herindeling betekent dat er meer ruimte ontstaat voor het flexibel inzetten van medewerkers op vergelijkbare voorzieningen in Haren, Ten Boer en Groningen (bijvoorbeeld beheer van sporthallen, sportvelden etc.); er kunnen pools van personeel worden opgezet.
- Herindeling met Groningen kan op verschillende terreinen economische voordelen opleveren, bijvoorbeeld op het gebied van inkoop, aanbesteding of concurrentie. Een gemeente van ruim 200.000 inwoners kan nu eenmaal andere voorwaarden bedingen dan een gemeente van slechts 20.000 inwoners.
- De merknaam Groningen (Er gaat niets boven Groningen) is sterk. 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 waarvan zij toch al veelvuldig gebruik maken.
- Herindeling binnen de provinciegrens Groningen is eenvoudiger dan een grensoverschrijdende herindeling. Er hoeft niet te worden gewacht op een keuze voor situering in een bepaalde provincie.
- Een herindeling met Groningen en Ten Boer is gebaseerd op het logische nodale principe, waarbij wonen, werken en leven in elkaar overlopen. Het leidt tot een compact bestuurlijk gebied met relatief korte en gelijke afstanden tot het bestuurlijk centrum voor alle inwoners en ondernemers.

7 Welke zorgen en risico's zijn er bij de twee opties en zijn deze mogelijk weg te nemen?

Zorgen en risico's herindeling met Tynaarlo

We zien de volgende zorgen en risico's, en mogelijkheden deze weg te nemen:

- Het risico bestaat dat de nieuwe gemeente te klein is om voldoende bestuurskracht te hebben.

Hoe mogelijk weg te nemen: via samenwerking met omliggende gemeenten. In de provincie Groningen zijn de mogelijkheden hiertoe beperkt: omliggende gemeenten kiezen voor de vorming van voldoende bestuurskrachtige nieuwe gemeenten. In Drenthe kan aangesloten worden bij STAAN.

- Het risico bestaat dat de nieuwe gemeente niet voldoende duurzaam is, dat wil zeggen dat binnen afzienbare tijd verdere schaalvergroting noodzakelijk is.

Hoe mogelijk weg te nemen: niet of nauwelijks, of je zou nu al een derde herindelingspartner erbij moeten zoeken.

- Een risico is dat grenscorrectie een extra complicerende factor is in een toch al niet gemakkelijk dossier van herindeling.
- Het risico bestaat dat de loskoppeling van de vele samenwerkingsverbanden uit Gronings provinciaal verband (wanneer de nieuwe gemeente Drents wordt), problemen geeft en geld kost.

Hoe mogelijk weg te nemen: door de nieuwe gemeente Tynaarlo/Haren in de provincie Groningen te situeren

- Een zorg is dat uit de quickscan van bureau Het Zuiderlicht blijkt, dat succesvol samenwerkende gemeenten, meer kans van slagen hebben op een succesvolle herindeling. In het recente verleden hebben Haren en Tynaarlo geprobeerd samen te werken. Dit heeft niet tot het gewenste resultaat geleid.
- Er bestaat een risico dat de afstand burger-bestuur te groot wordt; Haren kent nu 4 dorpen en Tynaarlo 17 kernen. In een nieuwe gemeente Tynaarlo/Haren is bijvoorbeeld een dorp als Haren of Onnen straks één van de 21 dorpen.

Zorgen en risico's herindeling met Groningen/Ten Boer

In voorgaande hoofdstukken hebben we al een aantal malen gerefereerd aan zorgen die er in de Harense samenleving bestaan met name ten aanzien van het landelijk gebied en de mogelijke dreiging van het gebruik van het landelijk gebied voor bijvoorbeeld woningbouw. We hebben daarbij ook aangegeven waarom we verwachten dat deze zorgen weggenomen kunnen worden.

We zien de volgende zorgen en risico's, en mogelijkheden deze weg te nemen:

- Het risico bestaat dat het politieke bestuur meer op afstand staat.
- Het risico bestaat dat de betrokkenheid van inwoners bij de gemeente, afneemt.

Hoe mogelijk weg te nemen: door een actief burger-participatiebeleid en duidelijke afspraken zoals met Hoogkerk. Ook de gemeente Ten Boer zal dit willen.

- Het risico bestaat dat er ongewenste effecten zijn van financiële problemen van de gemeente Ten Boer voor de nieuwe gemeente, en indirect ook voor inwoners, ondernemers, organisaties en instellingen.

Hoe mogelijk weg te nemen: is moeilijk aan te geven. Het is een risico dat voor elke herindeling in meer of mindere mate geldt. In een arhi-procedure gaan de partnergemeenten samen een oplossing zoeken voor eventuele financiële effecten.

- Het risico bestaat dat voorzieningen mogelijk worden opgeheven ten koste van een concentratie.

Hoe mogelijk weg te nemen: bij herindeling afspraken maken in 'wijkconvenant Haren'.

- Er bestaat een risico dat er onvoldoende draagvlak onder inwoners van Haren is voor herindeling met Groningen.

Hoe mogelijk weg te nemen: Door het opstellen van een nieuwe gezamenlijke toekomstvisie en het actief betrekken van inwoners daarbij.

8 Toetsing van de twee herindelingsopties aan de criteria gesteld door GS van de provincie d.d. 2 juli 2013

(Deze criteria komen overeen met de criteria genoemd in het 'Beleidskader gemeentelijke herindeling' aangevuld met de criteria die door de Visitatiecommissie 'Grenzeloos Gunnen' zijn gehanteerd).

8A Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid

Een van de criteria waaraan GS van de provincie de herindelingsopties toetst, is de interne samenhang/dorps- en kernenbeleid. De vragen die daarbij beantwoord moeten worden, zijn de volgende: Kent de nieuwe gemeente een herkenbare identiteit? Op welke uitingsvorm - cultureel, sociaal, economisch, geografisch, etc, is deze gebaseerd? Hieronder geven wij hierop antwoord.

Juist met het voornemen op te schalen, is het van betekenis dat de nieuwe gemeente een interne samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid zonder het belang van dorpen en kernen te miskennen².

De aard van interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente kan verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, enzovoort. Die samenhang zal verschillende uitpakken al naar gelang de identiteit van de gemeente waarmee wordt heringedeeld. Voorkomen moet worden, dat de nieuwe gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid waarmee burgers en maatschappelijke organisaties zich niet of nauwelijks verbonden voelen. Van de betrokken gemeentebesturen zal daarom een gemeenschappelijke visie worden gevraagd op welke wijze de nieuw te vormen gemeente burgers, maatschappelijke organisaties en gemeenschappen zal betrekken bij de vormgeving, en indien gewenst, bij de uitvoering van beleid, zoals wijkgericht werken, een actief kernenbeleid, binnengemeentelijke decentralisatie – bestuurscommissies, wijk- en dorpsraden en/of ambtelijke deconcentratie.

We ontkomen er in dit hoofdstuk niet aan, een poging te doen om de 'identiteit' van de mogelijke herindelingspartners en onszelf te beschrijven. Identiteit kan worden omschreven als 'een set aan eigenschappen die samen specifiek en kenmerkend zijn voor een gemeente, en die de gemeente in zekere zin een onderscheidend vermogen en continuïteit geven'. We zullen proberen een inschatting te maken of de beide opties voldoende samenhang vertonen als basis voor een herkenbare identiteit.

Kenmerken gemeente Haren

Haren bestaat uit een relatief grote kern met alle voorzieningen, en drie dorpen waar de voorzieningen inmiddels zijn verdwenen. De dorpen kennen een eigen sociale samenhang. De gemeente Haren heeft geen uitgesproken identiteit, in de zin dat die is vastgelegd in een formeel beleidsdocument. Het feit dat Haren een aantal keren een landelijke prijs heeft gewonnen (groenste gemeente, beste dorp, beste woongemeente) duidt er op dat Haren zich echter onderscheidt van andere gemeenten. In een aantal beleidsdocumenten vinden we ook verschillende uitspraken en doelstellingen die duiden op een gemeenschappelijk ervaren identiteit. De identiteit van Haren is vooral gebaseerd op een aantal specifieke landschappelijke en geografische kenmerken, het aanbod van voorzieningen en een zekere exclusiviteit wanneer het gaat om wonen. De groene uitstraling, de ruime opzet, het kwalitatief hoogwaardig winkelaanbod, een grote diversiteit aan voorzieningen op het gebied van sport, cultuur, welzijn, onderwijs en zorg, de geografische ligging, de rijke bebouwing, de natuur én de nabijheid van

² Beleidskader gemeentelijke herindeling, ministerie van Binnenlandse Zaken

'de stad' om de hoek, bepalen de identiteit (maar ook het imago) van Haren. Deze kwaliteiten van Haren versterken elkaar, het resultaat daarvan is een gezamenlijke identiteit waarmee Haren zich van andere gemeenten denkt te kunnen onderscheiden. De bijnaam 'De groene Parel van het Noorden' staat symbool voor de eigen identiteit: landschappelijk, groen, kleinschalig, aantrekkelijk en met een zeker exclusiviteit. Deze identiteit vinden we ook terug in het dorps- en kernenbeleid en is dus niet slechts gereserveerd voor de kern Haren. Ook voor de buitendorpen Onnen, Noordlaren en Glimmen, wil de gemeente Haren behoud van landschappelijke waarden, kwaliteit en kleinschaligheid. In het woonplan wordt niet voorzien in een verdere vergroting van de dorpen met nieuwbouwwoningen.

Kenmerkend voor Haren is de grote mate van actieve betrokkenheid van bewoners bij de ontwikkeling van de gemeente, zowel bij projecten en ontwikkelingen die van invloed zijn op de fysieke ruimte als op ontwikkelingen op het gebied van welzijn en zorg. De ontwikkeling van het Landschapsontwikkelingsplan, de invoering van het Shared Space principe in samenwerking met bewoners, en het proces 'Thuis in Haren' laten een hoge mate van participatie zien.

Kenmerken gemeente Tynaarlo

De gemeente Tynaarlo kent een drietal grotere dorpen Eelde-Paterswolde-Ter Borch, Vries, en Zuidlaren, en daar omheen 11 kleinere dorpen. Tynaarlo laat zich in zekere zin goed vergelijken met Haren. Drenthe staat bekend om haar rust, ruimte, natuur, kleinschalig landschap en oorspronkelijkheid. Het gedeelde verleden van Drenthe, een verleden van relatieve schaarste, heeft geleid tot kwaliteiten – zoals landschapsinrichting en bouwstijlen - die nu worden gewaardeerd door inwoners en bezoekers van Drenthe. Het zijn deze kenmerken die de dorpen binnen de gemeente Tynaarlo binden. Tynaarlo als woongemeente is in trek bij gezinnen met kinderen die rust en ruimte zoeken en bij de hogere inkomensgroepen. Ter Borch vormt als meer stedelijk excellent woonmilieu, een aanvulling op het traditionele aanbod. Tynaarlo is in 2013 verkozen tot de beste Drentse woongemeente. De gemeente valt samen met Haren, deels onder het 1500-scenario ten behoeve van de ontwikkeling van locaties/woonmilieus die voorzien in een regionale behoefte.

Kernmerken gemeente Groningen

De gemeente Groningen - die nagenoeg samenvalt met de stad Groningen – vormt het economisch en culturele hart van de provincie Groningen en voor een belangrijk deel voor Noord-Nederland. Groningen is kenniscentrum en centrum van veel voorzieningen en werkgelegenheid voor de regio. Anders dan Haren en Tynaarlo, is Groningen niet een gemeente met een kern en daar omheen een aantal dorpen. Hoogkerk is in 1969 bij de gemeente gevoegd. Tussen Haren en Groningen hebben in het verdere verleden diverse grenscorrecties plaatsgevonden. Groningen is verdeeld in wijken, de gemeente heeft een sterke focus op wijkenstructuur en een wijkenbeleid. De wijken hebben via wijkteams een grote invloed op het lokaal beleid en kunnen op die wijze vorm geven aan de eigen wijk-identiteit. Sociale samenhang is er vooral op wijk-niveau.

Kenmerken gemeente Ten Boer

De gemeente Ten Boer bestaat uit 9 vergelijkbare dorpskernen met een sterk landelijk karakter. Het aantal inwoners is in Ten Boer de laatste jaren teruggelopen, mede ten gevolge van de afname van het economische belang van landbouw. Een grotere mobiliteit en betere verbindingen zorgden ervoor, dat het dichtbij Groningen gelegen Ten Boer, zich tot een echte forenzengemeente heeft ontwikkeld.

Een herkenbare identiteit voor de nieuwe gemeente?

Tynaarlo/Haren

De interne samenhang van een nieuwe gemeente Tynaarlo/Haren zal gebaseerd zijn op gedeelde identiteit, waarin elementen als kleinschaligheid, eenzelfde landschap, kwaliteit van woonmilieu, de belangrijkste rol spelen. Er is een gedeelde gerichtheid op de stad Groningen. Gezien de huidige visies van beide gemeenten op dorpen en kernen, verwachten wij dat de belangen van de dorpen (leefbaarheid, kleinschaligheid, identiteit) in de nieuwe gemeente voldoende kunnen worden gewaarborgd. In een nieuwe gemeente Tynaarlo/Haren zullen de dorpen van de gemeente Haren zich naar verwachting blijven beschouwen als op zichzelf staande dorpen in de nieuwe gemeente. Overigens veronderstellen we dat de samenhang met de dorpen Onnen en Noordlaren evidentier is dan die met het meer op de stad Groningen georiënteerde dorp Haren (en Glimmen). De buitendorpen in Haren kennen een meer met Drenthe (en gemeente Tynaarlo) vergelijkbare landelijke sfeer dan de kern Haren. Kortom: een nieuwe gemeente Tynaarlo/Haren kent een logische samenhang gebaseerd op gedeelde identiteit.

Groningen/Haren/Ten Boer

De interne samenhang van een nieuwe gemeente Groningen/Haren/Ten Boer zal gebaseerd zijn op het nodale principe, waarbij sprake is van een hoge overlap in wonen, werken, leven tussen de drie huidige gemeenten, en men logischerwijze sterk op elkaar georiënteerd is. Veel Harenaars werken en studeren in Groningen, winkelen in Groningen, gaan uit in Groningen. Scholieren uit Groningen gaan naar school in Haren, mensen uit Groningen-Zuid winkelen graag in Haren. Zie ook het hoofdstuk over het nodale principe. Gevoelsmatig is er een sterkere binding tussen het dorp Haren en de stad Groningen, dan tussen de 'buitendorpen' en de stad Groningen. In gesprekken met inwoners en in lokale media is dat beeld ook naar boven gekomen.

In de discussies met en onder bewoners is gesproken over de angst dat de afstand tussen de dorpen en de nieuwe gemeente veel groter zal zijn dan met het vergelijkbare Tynaarlo, en dat de nieuwe gemeente Groningen/Haren/Ten Boer niet meer is dan een administratieve eenheid waarmee weinig betrokkenheid is. Gelet echter op het wijkenbeleid van de gemeente Groningen en de betrokkenheid van de wijkteams/stadsdeelcoördinatie en de politieke aandacht voor wijken, in het bijzonder voor nieuw wijken, verwachten we dat de angst voor gebrek aan betrokkenheid niet terecht zal blijken te zijn. Onze verwachting is dat een herindeling met Groningen geen effect zal hebben op de identiteit van de dorpen in de gemeente Haren. Identiteit zit vooral in de mensen en dorpen zelf, en die veranderen niet. Zoals al eerder aangegeven, zal Haren via een eigen 'Vereniging Wijkopbouw Haren' een duidelijke stem kunnen hebben over het behoud van de Harense 'identiteit' en voorzieningen.

Kortom: een nieuwe gemeente Groningen/Haren/Ten Boer kent een logische samenhang gebaseerd op 'het nodale principe', waarbij de nieuwe gemeente ruimte geeft voor 'meerdere identiteiten'.

Conclusie

Beide opties zullen leiden tot een nieuwe gemeente met voldoende samenhang en basis voor een eigen 'identiteit'. We verwachten dat in beide opties de dorpen hun eigen identiteit kunnen behouden en dat de belangen van de dorpen kunnen worden gewaarborgd.

8B Draagvlak

We geven hieronder antwoord op de volgende vragen: Is er lokaal bestuurlijk draagvlak voor de nieuw te vormen gemeente? Is er regionaal draagvlak? Bestaat er maatschappelijk draagvlak?

Lokaal bestuurlijk draagvlak bij de betrokken gemeenten

Tynaarlo

Er is bereidheid bij het college van Tynaarlo om met Haren te herindelen. Er is nog geen duidelijkheid over draagvlak bij de gemeenteraad van Tynaarlo; deze spreekt zich in de raadsvergadering van 10 december a.s. uit over een eventuele herindeling met Haren.

Groningen en Ten Boer

Er is draagvlak in de colleges en gemeenteraden van de gemeenten Groningen en Ten Boer voor het herindelingsscenario Groningen/Haren/Ten Boer.

Regionaal draagvlak voor de beide herindelingsopties

Tynaarlo/Haren

Er is nog niets bekend over het regionale draagvlak voor de optie Tynaarlo/Haren, omdat omliggende gemeenten en de provincie Drenthe zich hierover nog niet hebben uitgesproken.

Groningen/Haren/Ten Boer

Er is regionaal draagvlak voor de optie Groningen/Haren/Ten Boer: de optie is conform het advies van het rapport 'Grenzeloos Gunnen', en de meeste Groninger gemeenten hebben zich positief uitgesproken over het herindelingsadvies. Ook de provincie Groningen heeft het advies van het rapport overgenomen.

Maatschappelijk draagvlak

Het college van Haren zet stevig in op het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak. De keuze voor een herindelingsoptie vereist een zorgvuldig communicatieproces, waaraan op dit moment vorm gegeven wordt. Daarnaast is er in de aanloop naar een arhi-procedure, en in de arhi-procedure zelf, ruim aandacht voor maatschappelijk draagvlak.

8C Evenwichtige regionale verhoudingen

8D Schaalniveau

8E Gebiedsopgaven

Deze drie criteria worden beantwoord door de Regiovisie Groningen-Assen. De Regiovisie is voor zowel Groningen, Ten Boer, Tynaarlo als Haren, identiek. Aan deze visie zijn vier regionale programma's gekoppeld, met in ieder een groot aantal opgaven:

- Wonen
- Bedrijventerreinen & Economie
- Bereikbaarheid
- Regiopark (natuur en landschap)

Voor de inhoud van deze opgaven verwijzen wij naar de Regiovisie.

Voor het herindelingsscenario Groningen/Haren/Ten Boer merken wij op, dat dit scenario de verhouding stad-ommeland in de Regiovisie, niet verbetert. De optie Tynaarlo/Haren zou dat wel doen en een grotere plattelandsgemeente als deelnemer in de Regiovisie, opleveren.

8F Duurzaamheid

Hieronder geven we antwoord op de vraag: Is de nieuwe gemeente voldoende duurzaam, dat wil zeggen niet binnen afzienbare tijd opnieuw betrokken bij een herindeling?

In de optie Groningen/Haren/Ten Boer is het antwoord op bovenstaande vraag: ja, we verwachten dat deze nieuwe gemeente voldoende duurzaam is.

In de optie Tynaarlo/Haren is het antwoord op deze vraag: we weten niet zeker of de nieuwe gemeente voldoende duurzaam, dat wil zeggen voldoende robuust en bestuurskrachtig is, om alle taken - op een verbeterd niveau dan de huidige - uit te voeren. Het is mogelijk dat samenwerking met omliggende gemeenten nodig is. Het is ook mogelijk dat over een aantal jaren opnieuw een herindeling aan de orde is.

8G Het nodale principe

Hieronder geven we antwoord op de vraag: Wat is de oriëntatie van inwoners op voorzieningen of stedelijke kernen en de nog levende cultuurhistorische verbanden in het gebied?

Een belangrijk criterium voor de toetsing van een voorgenomen herindeling is het zogenaamde 'nodale principe', namelijk de vraag in hoeverre het nieuwe gemeentelijk gebied samenvalt met de oriëntatie van de haar inwoners. De grenzen van de gemeente moeten anders gezegd zoveel mogelijk samenvallen met het verzorgingsgebied. Eerder (in de notitie 'Verkenning van samenwerking' d.d. juni 2013) is een eerste verkenning gedaan naar de relaties die er bestaan tussen de gemeente Haren en haar omgeving. Gebruikelijke thema's in een dergelijke verkenning zijn met name:

- wonen: welke verhuisbewegingen vinden er naar en vanuit Haren plaats;
- werk en studie: waar werkt en woont men;
- voorzieningen: cultuur, winkels, medische voorzieningen enzovoort;
- vrije tijd;
- vervoer.

De uitkomst van een omgevingsanalyse geeft een beeld van de binding die de gemeente heeft met de omgeving, meer in het bijzonder met andere gemeenten. Daarvoor is gebruik gemaakt van bestaande brondocumenten zoals de sterkte-zwakte analyse van bureau Het Zuiderlicht, en eigen inzichten en ervaringen. Daarnaast is gebruik gemaakt van het onderzoek dat in 2012 is afgerond in opdracht van de provincie Groningen, de rapportage 'Vlekkenkaarten provincie Groningen' van BügelHajema. Verder is gebruik gemaakt van een recent onderzoek van de gemeente Groningen naar haar relatie met de omgeving. Dat onderzoek heeft geresulteerd in een 'Quick scan daily urban system Groningen'. Het laatste onderzoek is uiteraard vanuit Gronings perspectief opgesteld, het onderzoek van BügelHajema heeft een provinciaal perspectief. Voor definitieve uitspraken over de interactie van Haren met de omgeving is het gebruikte bronmateriaal onvoldoende, maar het geeft wellicht indicaties of het bevestigt bestaande beelden. We zullen achtereenvolgens voor de eerste drie van de genoemde thema's de relaties proberen te duiden.

Wonen

Het onderzoek van de gemeente Groningen bevestigt min of meer wat we zelf hebben geconstateerd in het kader van de voorbereiding van het Harens Woonplan, namelijk dat er ongeveer evenveel mensen van Haren naar de stad Groningen verhuizen als andersom. Over de periode 2007-2011 heeft Groningen per saldo 390 van haar inwoners aan Haren verloren (2313-1923). Bij de totstandkoming van het Woonplan is ook gebleken dat uiteraard ook tussen andere gemeenten en Haren verhuisbewegingen plaatsvinden, maar de aantallen zijn niet in verhouding tot de bewegingen met de gemeente Groningen.

Werk en studie

Volgens het CBS volgen in Groningen ongeveer 40.000 leerlingen middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Volgens een opgave van de RUG en de Hanzehogeschool ligt dat aantal hoger maar dat heeft te maken met de wijze van tellen van adressen. Van het totaal aantal studenten is ruim 900 afkomstig uit de gemeente Haren. Na Assen en Groningen levert Haren de meeste studenten (namelijk 215) aan de RUG. Haren behoort met Zuidhorn, Tynaarlo en Noordenveld ook tot een

stevige leverancier van leerlingen voor het Voortgezet Onderwijs (477, peildatum 1 oktober 2011). Volgens het CBS ging in 2005, 63% van de middelbare scholieren in Haren naar scholen in Groningen. De gemeente Groningen constateert ook dat er een groot aantal leerlingen vanuit Groningen in Haren een opleiding volgen. Gegevens van onderwijsrelaties met andere gemeenten zijn er niet maar de omvang daarvan zijn naar verwachting niet vergelijkbaar met Groningen.

De gemeente Groningen heeft 130.000 banen, de helft daarvan wordt bezet door mensen van buiten de stad, het merendeel afkomstig vanuit de gemeenten Assen (3900), Hoogezand (3900), Haren (3300) en Tynaarlo (3900). In relatie tot het aantal inwoners werken er dus relatief veel mensen uit Haren in de stad Groningen. Maar dat is ook niet geheel verrassend. Uit gegevens van het CBS uit 2005 blijkt dat 55% van de beroepsbevolking van Haren in Groningen werkt. Werkrelaties met andere gemeenten zijn niet bekend maar hiervoor geldt waarschijnlijk wat is gezegd over studie.

Voorzieningen

De quick scan van de gemeente Groningen toont - niet verrassend - een sterke oriëntatie op de stad Groningen vanuit andere gemeenten, zowel als het gaat om winkelen als om culturele en medische voorzieningen. Daarbij geldt uiteraard dat de oriëntatie sterker is naarmate een gemeente dichter bij de stad ligt. Voor wat betreft cultuur en medische voorzieningen is die correlatie overigens lager omdat de regiogemeentes zelf niet of minder over culturele en medische voorzieningen beschikken. Van de stadjes doet een klein percentage inkopen in Haren. Inwoners van de gemeente Haren maken in veel mindere mate gebruik van voorzieningen in de gemeente Tynaarlo.

In een koopstromenonderzoek voor Groningen (BRO, 2010) wordt Haren overigens tot het primaire verzorgingsgebied van de winkels in Groningen gerekend. Tussen Haren en Tynaarlo vinden minder koopstromen plaats, ook Tynaarlo is sterk georiënteerd op de steden Groningen en Assen. Een 6% van de totale bestedingen in de detailhandel in Tynaarlo is afkomstig uit Haren³.

Hoewel het gaat om een zeer indicatieve analyse bevestigen het rapport van BügelHajema en het onderzoek van de gemeente Groningen het bestaand beeld, namelijk dat er een sterke oriëntatie is van Haren op de stad Groningen. Dat is gezien de geografische ligging van Haren uiteraard ook geen verrassing. Daarnaast heeft Haren zich in de loop der eeuwen ontwikkeld tot een dorp waar mensen die in de stad werken graag willen wonen. BügelHajema zegt daarover: *'Alle gemeenten in de provincie zijn georiënteerd op de stad Groningen. Een duidelijke band is er zeker met de gemeente Haren. Naast een zelfde landschappelijke basis, lopen ook de bebouwde gebieden van Groningen en Haren vrijwel in elkaar over. Qua bevolkingsopbouw zijn de twee gemeenten min of meer elkaars contramal: Groningen heeft (en houdt) een relatief jonge bevolking met een inkomen rond het provinciaal gemiddelde. Haren heeft een relatief oude en nog verder vergrijzende bevolking met een relatief hoog inkomen. Haren is voor voorzieningen en werk sterk gericht op Groningen'*.

³ De KoopstromenMonitor, consumentenbestedingen gemeente Tynaarlo, maart 2012 uitgevoerd door Rabobank Nederland.

Conclusie

Inwoners van Haren maken in grote mate gebruik van de voorzieningen van de stad Groningen. Wonen, werken en leven lopen in elkaar over. Ook Tynaarlo overigens is volgens eigen zeggen, sterk op de stad gericht. Specifiek voor het dorp Noordlaren geldt dat het voor de dagelijkse aankopen, gericht is op Zuidlaren.

Een herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer zal derhalve voldoen aan het nodale principe. Een herindeling van Haren met Tynaarlo zal daar in veel geringere mate aan voldoen.

8H Bestuurskracht

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vraag, welke mate van bestuurskracht, de beide herindelingsopties zullen opleveren. Omdat de mate van bestuurskracht ook iets kan zeggen over het oplossen van zwakten of het verbeteren van sterkten, betrekken we in dit hoofdstuk over bestuurskracht, de uitkomsten van de sterkte-zwakke analyse. We geven daarmee antwoord op de vragen, welke sterke punten die de Harense gemeentelijke organisatie volgens de sterkte-zwakke analyse kent, worden versterkt, welke zwakker worden, of zwakker blijven. Daarmee toetsen we de twee herindelingsopties aan de Harense sterkte-zwakke analyse.

Wat is bestuurskracht

In de brief van GS van de provincie wordt volgende vraag gesteld: *'Bestuurskracht; kunnen de maatschappelijke opgaven en wettelijke taken adequaat uitgevoerd worden, waarbij recht wordt gedaan aan de maatschappelijke omgeving en in het belang daarvan wordt gehandeld?'*

Wij hanteren de volgende definitie van bestuurskracht, zoals deze wordt gebruikt door KING, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten en ook door bureau Het Zuiderlicht in de quickscan is gehanteerd:

'Het vermogen van een overheidsorgaan om de wettelijke en autonome taken én de ambities die het overheidsorgaan heeft, adequaat uit te voeren en hiervoor in de bestuurlijke en maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan.'

Met bestuurskrachtonderzoek wordt getoetst of gemeenten in staat zijn om de essentiële strategische uitdagingen te herkennen en te beschrijven, deze om te zetten in beleid, uitvoering én daarmee maatschappelijke effecten te realiseren.

Bestuurskracht concentreert zich daarmee op de hoofdlijnen van het lokale beleid en wil een gemeentebreed beeld schetsen. In essentie gaat het om de vragen:

'Doe je de goede dingen en doe je de goede dingen goed?'

Over schaalgrootte en bestuurskracht

Zoals uit de eerdere quickscan van Bureau Het Zuiderlicht bleek, is er geen informatie beschikbaar waaruit blijkt welke schaalgrootte de meeste bestuurskracht geeft. In de brief van Het Zuiderlicht bij de quickscan staat het volgende: *'In het algemeen moet op basis van de quickscan worden geconstateerd dat er geen uitspraak kan worden gedaan over optimale schaalgrootte en dat er geen relatie met de alternatieven 50.000, 80.000 of 200.000 inwoners kan worden gelegd. Het verschil in schaalgrootte tussen de drie scenario's zal dus geen handvat kunnen vormen bij het komen tot een keuze tussen deze scenario's.'*

Wij zullen op grond van het bovenstaande dan ook geen poging doen een mening te vormen over de bestuurskracht, op basis van de nieuwe mogelijke schaalgrootte van 50.000 of 200.000. Wat we wel doen is aangeven en inschatten hoe de bestuurskracht op dit moment in de partnergemeenten is, en hoe deze bestuurskracht in een heringedeelde gemeente zou kunnen zijn. Daarbij maken we onderscheid tussen enerzijds hoe de ambtelijke capaciteit nu en straks in staat is 'de goede dingen te doen en de goede dingen goed', en anderzijds hoe het politieke bestuur daarin opereert.

Bestuurskracht optie Groningen/Haren/Ten Boer

Ten Boer

Over de gemeente Ten Boer kunnen we het volgende zeggen. Deze gemeente kent sinds 2007 een intensieve samenwerking met de gemeente Groningen, met name

omdat Ten Boer aangaf te klein te zijn om alle taken adequaat te kunnen uitvoeren. Anders gezegd: de bestuurskracht van Ten Boer was onvoldoende om op de oude manier verder te kunnen gaan. Over de huidige bestuurskracht van Ten Boer en de samenwerkingsconstructie met Groningen, zegt Ten Boer in de 'Clusterevaluatie 2012' het volgende: *'De gemeente Ten Boer kan door het opheffen van de personele kwetsbaarheid, kwaliteitsgarantie van de uitvoering van gemeentelijke taken en financieel (kostenreductie, marktconforme prijs) goed functioneren.'* Dat de gemeente Ten Boer intensief is gaan samenwerken met de gemeente Groningen, levert qua ambtelijke capaciteit, voldoende bestuurskracht op, waarmee het politieke bestuur in staat wordt gesteld, navenant bestuurskrachtig te zijn.

Haren

De gemeente Haren kent een vergelijkbare situatie als de gemeente Ten Boer; uit de sterkte-zwakte analyse uit 2012 bleek dat de Harense ambtelijke organisatie te kwetsbaar is, het ontbreekt aan voldoende specialistische kennis, teveel kosten maakt (in verhouding tot samenwerkende gemeenten), het ontbreekt aan personele capaciteit, en dat de kwaliteit van de gemeentelijke producten onder druk staat. Kortom: de bestuurskracht van de gemeente Haren schiet tekort.

Op basis van deze sterkte-zwakte analyse gaf de gemeenteraad van Haren de opdracht aan het college tot het verkennen van samenwerken. De conclusie van deze 'Verkenning van samenwerking', besproken tijdens de raadsvergadering op 24 juni 2013, is bekend. Het heeft geleid tot een eerder onderzoek - en nu een vervolgonderzoek - naar de meest geschikte herindelingspartner.

Over politieke bestuurskracht kunnen we het volgende zeggen. Gebleken is dat de politieke ambities groter zijn dan de ambtelijke capaciteit. Deze constatering kwam niet alleen uit de sterkte-zwakte analyse, maar ook uit een driejaarlijks terugkerend onderzoek naar de werkdruk van het personeel van de gemeente Haren. De beperkte ambtelijke capaciteit en de continue druk daarop door toenemende bezuinigingen, maakt de politieke bestuurskracht niet beter. Bestuurskracht heeft ook te maken met continuïteit van bestuur. In de afgelopen jaren zijn veel wisselingen geweest in colleges en wethouders, burgemeesters (voor Haren is de huidige burgemeester de zesde in zeven jaar tijd), wat de continuïteit van het bestuur niet ten goede is gekomen. In een kleine gemeente als Haren is de ambtelijke organisatie meer afhankelijk van wethouders en burgemeester, dus als er geen continuïteit in het bestuur is, is er sprake van verminderde politieke bestuurskracht, en neemt de bestuurskracht van de ambtelijke organisatie navenant af. Er bestaat een wisselwerking tussen politieke en ambtelijke bestuurskracht.

Groningen

Over bestuurskracht geeft Groningen het volgende aan. In het kader van een onderzoek naar de bestuurlijke inrichting van de provincie Groningen, hebben diverse Groninger gemeenten in 2009 een bestuurskrachtmeting uitgevoerd. Dit gebeurde omdat bij sommige (kleine) regiogemeenten het risico bestond dat zij de (basale) taken niet meer konden bolwerken. Voor een gemeente als Groningen (als 100.000 plus gemeente) werd dit minder relevant geacht. De gemeente Groningen zelf gaat er van uit dat de ambtelijke organisatie voldoende bestuurskrachtig is. Het politieke bestuur, dat overigens ook wisselingen kent, staat in Groningen meer op afstand tot de ambtelijke organisatie dan in kleinere gemeenten. In die zin is de ambtelijke organisatie en de ambtelijke bestuurskracht minder afhankelijk van de continuïteit van het politieke bestuur, omdat de continuïteit veel meer zit in de organisatie zelf.

Groningen/Haren/Ten Boer

Over de bestuurskracht van de herindelingsoptie Groningen/Haren/Ten Boer kunnen we het volgende zeggen. Onze inschatting is dat met een herindeling van Haren (en Ten Boer) met de gemeente Groningen, de nieuwe heringedeelde gemeente voldoende 'vermogen heeft om de wettelijke en autonome taken én de ambities van de nieuwe gemeente, adequaat uit te voeren, én hiervoor in de bestuurlijke en maatschappelijke context de juiste verbindingen aan kan gaan'. Deze bestuurskracht is met name gelegen in de grootte van de ambtelijke organisatie, waarin voldoende ambtelijke capaciteit, kennis en kunde is gewaarborgd om de taken uit te kunnen voeren, op voldoende kwalitatief niveau. Verder is in een dermate grote ambtelijke organisatie minder afhankelijkheid van de continuïteit van het politieke bestuur.

Bestuurskracht optie Tynaarlo/Haren

Tynaarlo

De gemeente Tynaarlo is in 1998 ontstaan door de samenvoeging van de gemeenten Zuidlaren, Eelde en Vries. Tynaarlo betreft daarmee een recent heringedeelde gemeente. Tynaarlo heeft geen bestuurskrachtonderzoek gedaan. Tynaarlo wil samenwerken of (opnieuw) herindelen, zo blijkt uit de eerdere voornemens tot een STAAN-verband en hun eigen huidige onderzoek naar een mogelijke herindeling met Haren. Ook in Tynaarlo speelt dat de bestuurlijke ambities groter zijn dan de ambtelijke capaciteit. Net als in Haren, is de ambtelijke organisatie van Tynaarlo kwetsbaar en is de basis voor een aantal uitvoeringstaken smal. De bestuurskracht van de ambtelijke organisatie is ook in Tynaarlo afhankelijk van de continuïteit van het politieke bestuur. Daar spelen net als in Haren in de afgelopen jaren diverse bestuurswisselingen die de continuïteit niet goed hebben gedaan. Waarnemend burgemeester Adema heeft in juni 2013 de opdracht gekregen 'orde op zaken te stellen' in zowel de politiek als ambtelijke organisatie. Wij verwachten dat daarmee zowel de politieke als ambtelijke bestuurskracht verbeterd zal worden.

Tynaarlo/Haren

Uit de quickscan van bureau Het Zuiderlicht blijkt dat elke vorm van schaalvergroting leidt tot meer bestuurskracht. Dat zal ook gelden voor een nieuwe gemeente Haren/Tynaarlo. De vraag is echter of die bestuurskracht voldoende zal zijn om de huidige taken adequaat te kunnen uitvoeren, en toekomstige taken het hoofd te bieden. Dat heeft te maken met zowel de ambtelijke als de politieke bestuurskracht van de beide organisaties. Qua deskundigheid, kennis, opleiding en expertise zullen de ambtenaren van Tynaarlo en Haren redelijk gelijkwaardig zijn. De vraag is of het samenvoegen van diezelfde 'kwaliteit', leidt tot een verbetering van specialistische kennis en kunde ('twee maal mbo is nog geen hbo'). Op de langere termijn zou in functies kunnen worden gedifferentieerd, maar op korte termijn levert dat niet zoveel op.

Sterkte-zwakte analyse

De sterkte-zwakte analyse van de Harense organisatie, heeft overeenkomsten met de mate waarin Haren bestuurskrachtig is op ambtelijk niveau. We hebben daarom in dit hoofdstuk over bestuurskracht, ook beide herindelingsopties getoetst aan de sterkte-zwakte analyse van Haren. De vragen die daarin beantwoord moesten worden, waren: Welke sterke punten worden versterkt, welke worden zwakker, of blijven zwakker?

De uitkomsten uit de sterkte-zwakte analyse

In 2012 is een sterkte-zwakte analyse van de gemeentelijke organisatie gemaakt. Uit deze sterkte-zwakte analyse kwamen de volgende uitkomsten:

1. Kwetsbaarheid

Omdat de gemeente Haren een kleine gemeente is, bestaat er kwetsbaarheid op die posities waar specialistische kennis nodig is, die niet eenvoudig en snel bij anderen kan worden gehaald, of aanzienlijk duurder is als dit wordt ingekocht.

2. Kennis

Door de beperkte capaciteit en middelen (budget) ontbreekt het de gemeentelijke organisatie aan tijd om specialistische kennis op te bouwen of te verdiepen in nieuwe ontwikkelingen, zoals de decentralisaties (overheveling taken van het Rijk naar gemeenten).

3. Kosten

Sommige projecten zijn moeilijker te realiseren of worden duurder wanneer een gemeente zoals Haren dit alleen doet. Samenwerking met andere gemeenten is dan een middel om iets beters neer te zetten dan dat een gemeente alleen kan. Er wordt dan niet direct een kostenbesparing gerealiseerd, maar iets verwezenlijkt wat elke afzonderlijke partij niet op dat niveau had kunnen realiseren zonder meerkosten.

4. Capaciteit

In de volle breedte van de gemeentelijke organisatie is de capaciteit van de gemeente een aandachtspunt. Door bezuinigingen in de afgelopen jaren op de ambtelijke organisatie, de aanwezige ambities, én de ontwikkelingen die op de gemeente afkomen, is de druk op de ambtelijke organisatie groot.

5. Kwaliteit van het product

Zonder voldoende kennis en met een kwetsbare organisatie is het lastiger om kwaliteit te (blijven) leveren.

Conclusies over verbeteren of oplossen zwakten

Op grond van wat we in dit hoofdstuk al geschreven hebben over bestuurskracht, kunnen we conclusies trekken over in hoeverre de gemeten zwakten, wordt opgelost of verbeterd in beide herindelingsopties:

- Zwaktepunten 1, 2, 4 en 5 (Kwetsbaarheid, Kennis, Capaciteit en Kwaliteit van het product): Een herindeling met Groningen en Ten Boer biedt de meeste verbetering en oplossing voor deze zwakten, omdat de optie Groningen/Ten Boer beschikt over meer personele capaciteit, meer kennis en kunde. Met deze grotere kennis en met een minder kwetsbare organisatie kan een heringedeelde gemeente Groningen/Haren/Ten Boer meer kwaliteit leveren.
- Zwaktepunt 3 (Kosten): voor beide herindelingsopties geldt dat een samengestelde gemeente, meer kan doen, dan beide gemeenten dat apart van elkaar kunnen. Het gaat dan niet om een kostenbesparing, maar om het realiseren van moeilijke projecten, of het voorkomen dat een project duurder wordt.

De verwachte verbetering/oplossing is hieronder vervat in een tabel.

<i>Verwachte verbetering/oplossing van de zwakten per herindelingsoptie</i>		
	Optie: Groningen/Haren/Ten Boer	Optie: Tynaarlo/Haren
Kwetsbaarheid	++	+
Ontbreken voldoende specialistische kennis	++	0
Teveel kosten maken (in verhouding tot samenwerkende gemeenten)	+	+
Ontbreken van personele capaciteit	++	+
Onder druk staan van kwaliteit gemeentelijke producten	++	0
Totaal verwachte verbetering:	4 (++) 1 (+)	3 (+) 2 (0)

(++) = sterke verbetering of oplossing van de zwakte

(+) = verbetering of oplossing van de zwakte

(0) = geen verbetering/geen oplossing van de zwakte

Uit het bovenstaande blijkt dat de optie Groningen/Haren/Ten Boer, de meeste verbetering/oplossing geeft voor de zwakten van de gemeente Haren.

Versterken sterke punten

Uit de sterkte-zwakte analyse bleek dat de Harense gemeentelijke organisatie sterkten kent op de beleidsvelden Sociaal domein (WMO, Onderwijs, Jeugd), en Belastingen. Wat Sociaal Domein betreft, gaat dat vooral om de personele capaciteit, kennis en kunde die op het moment van de analyse, voldoende bleek te zijn. Ook werd er veel samengewerkt met andere partijen (waaronder de gemeente Groningen) om de toekomstige ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden. Over de versterking van dit sterke punt in de beide herindelingsopties, kunnen we het volgende zeggen. In geval van een herindeling met Groningen/Ten Boer, zal het sterke punt niet veel veranderen, omdat er nu al veel wordt samengewerkt met Groningen. In geval van een herindeling met Tynaarlo, zal een nieuwe samenwerking moeten worden gezocht. De consequenties ervan worden beschreven in het hoofdstuk 'consequenties ontvlechting bestaande samenwerkingsverbanden'. Het is moeilijk in te schatten of in die herindelingsoptie iets zal veranderen voor dit huidige sterke punt.

Wat betreft Belastingen, houdt dit sterke punt het volgende in: de Belastingheffing moet tijdig en volledig worden verstuurd, en dat gebeurt in Haren. Het gebeurt ook tegen elk jaar afnemende kosten, tegen steeds minder bezwaren die sneller worden afgehandeld dan de wettelijke termijnen. Er is een streven naar continue kwaliteitsverbetering. Dit sterke punt zal bij een herindeling met welke partij dan ook, niet veel meer versterkt kunnen worden, omdat het proces van de belastingheffing uitstekend loopt.

Conclusie bestuurskracht en toetsen sterkte-zwakte analyse

Op basis van het bovenstaande concluderen wij dat een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer, de meeste bestuurskracht geeft en het meeste verbetering geeft voor de zwakten uit de sterkte-zwakte analyse.