



Waarom herindeling?

Aanleiding en historie in de gemeente Haren

10 september 2013

Hieronder staat beschreven wat de aanleiding is geweest om te komen tot gemeentelijke herindeling, inclusief een historische schets van relevante landelijke en provinciale gebeurtenissen en ontwikkelingen tot nu toe. Onderstaand overzicht is tijdens de informatiebijeenkomsten over herindeling op 2 en 4 september 2013 door zowel burgemeester Janny Vlietstra als raadsgriffier Onno de Vries aan de aanwezigen gepresenteerd.

Inhoud

1. Bestuurlijke visie 2012-2025
2. Uitkomsten sterkte-zwakke analyse
3. Raadsvergadering 25 februari 2013
4. Actualiteiten
 - 4.1 Actualiteiten Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'
 - 4.2 Wat vindt de provincie?
 - 4.3 Actualiteiten van het Ministerie van BZK
5. Notitie 'Verkenning van samenwerking'
6. Raadsvergadering 24 juni 2013
7. Waar staan we nu?

1. Bestuurlijke visie 2012-2025

In december 2011 werd door de Harense gemeenteraad een motie Bestuurlijke visie 2012-2025 aangenomen.

De motie is ontstaan vanuit de gedachte dat er de komende jaren veel op gemeenten afkomt. Veel taken van het Rijk worden neergelegd bij gemeenten, terwijl gemeenten tegelijkertijd een bezuiniging opgedragen krijgen. Daarnaast speelde dat de Gedeputeerde Staten van de Provincie Groningen met een standpunt zouden komen over de bestuurlijke toekomst van gemeenten in de provincie Groningen. De Harense gemeenteraad vond het van belang een eigen visie te hebben, en droeg het college van B en W het volgende op:

- Maak een sterkte-zwakke analyse van de gemeentelijke organisatie;
- Benoem samenwerkingsmogelijkheden;
- Schets een beeld van de bestuurlijke ontwikkelingen;
- Stel een visie op.

2. Uitkomsten sterkte-zwakke analyse

In de tweede helft van 2012 is gestart met het maken van een sterkte-zwakke analyse van

de gemeentelijke organisatie, volgens bovenstaande opdracht. Uit de sterkte-zwakte analyse kwamen de volgende uitkomsten:

1. Kwetsbaarheid

Omdat de gemeente Haren een kleine gemeente is met een relatief klein aantal medewerkers (ong. 180), 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 gemeentelijke organisatie, de aanwezige ambities en de ontwikkelingen die op de gemeente afkomen is de druk op de gemeentelijke organisatie enorm groot.

5. Kwaliteit van het product

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

3. Raadsvergadering 25 februari 2013 (Bespreking sterkte-zwakte analyse)

De hierboven genoemde uitkomsten van de sterkte-zwakte analyse zijn besproken in de Harense gemeenteraad. De raad heeft kennis genomen van de kwetsbaarheden van de gemeentelijke organisatie en concludeerde dat het van belang is samenwerking te zoeken met andere gemeenten om ervoor te zorgen dat ook in de toekomst de gemeente Haren haar taken zo goed mogelijk kan blijven uitvoeren. Haren is geen grote gemeente en heeft nu al moeite alle taken goed uit te blijven voeren. Met de ontwikkelingen die op de gemeente afkomen (overhevelen groot takenpakket van Rijk naar gemeenten) is samenwerking noodzakelijk. De raad gaf daarom op 25 februari 2013 aan het college de opdracht een omgevingsverkenning met omliggende gemeenten te maken, in het kader van samenwerking. De opdracht luidde:

‘De bredere vormen van samenwerking verkennen met Groningen, Tynaarlo, Noordenveld, Zuidhorn, Leek, Hoogezand en Slochteren (niet te rigide op vast pinnen, mag best nog iets buiten getreden worden). In bijzonder aandacht voor de wijze waarop ze samenwerking zouden willen vormgeven en aangeven in welke vorm en variant.’

Het college van de gemeente Haren heeft in de periode maart tot juni 2013 bovenstaande opdracht uitgevoerd en gesprekken met omliggende gemeenten gevoerd, zowel bestuurlijk als ambtelijk. De resultaten daarvan zijn neergelegd in de notitie ‘Verkenning van samenwerking’ (zie punt 5).

4. Actualiteiten

Intussen bleek de wereld om ons heen niet stil te staan. Verschillende actualiteiten, zoals landelijke en provinciale ontwikkelingen, zijn van invloed op het proces dat de gemeente Haren doorloopt. Hieronder worden de relevante ontwikkelingen geschetst.

4.1 Actualiteiten Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'

Op 28 februari 2013 - drie dagen na het besluit van de Harense gemeenteraad tot verkenning van samenwerking - verscheen het rapport Grenzeloos Gunnen, van de Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen', ook wel commissie-Jansen (oud-Commissaris der Koningin van de provincie Overijssel) genoemd. Het rapport is geschreven in opdracht van de provincie Groningen en de Vereniging van Groninger Gemeenten, waarbij de opdracht luidde te komen tot een advies over de gewenste bestuurlijke inrichting van de provincie Groningen.

De commissie stelt vast dat gemeenten in Groningen forse sociaal-economische en maatschappelijke opgaven hebben, dat de financiële positie van de meeste gemeenten zwak en zorgelijk is en dat door de overheveling van taken door het Rijk het takenpakket van alle gemeenten fors wordt uitgebreid, terwijl de middelen terug lopen. De commissie stelt ook vast dat alle Groninger gemeenten de noodzaak van samenwerking zien en dat er tal van samenwerkingsverbanden en -relaties zijn. De commissie heeft deze onderzocht en oordeelt hard over de samenwerkingsverbanden:

- ze beperken zich tot bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken;
- ze kosten veel menskracht, tijd en geld;
- ze leiden onvoldoende tot verbetering;
- de kaderstellende en toezichhoudende rol van de gemeenteraden komt onvoldoende tot zijn recht;
- er heerst een cultuur van onderling wantrouwen tussen gemeenten, er wordt weinig aan elkaar gegund;
- er is sprake van een zeer onevenwichtige verhouding tussen Stad en Ommeland.

Advies van de Visitatiecommissie

Op basis van een inhoudelijke analyse adviseert de commissie uiterlijk 1 januari 2018 te komen tot zes nieuwe gemeenten in plaats van de huidige 23. Deze nieuwe gemeenten moeten toekomstbestendig zijn, beschikken over voldoende bestuurskracht, en toegerust zijn voor nieuwe taken. Voor de gemeente Haren wordt voorgesteld om her in te delen met de stad Groningen, Ten Boer en een deel van Slochteren (Meerstad).

N.B. Het rapport 'Grenzeloos Gunnen' inclusief het voorgestelde 'eindplaatje' van 6 heringedeelde gemeenten is na te lezen via een link elders op de website over 'herindeling Haren'.

Reactie Groninger gemeenten op rapport 'Grenzeloos Gunnen'

Het rapport is in alle gemeenteraden een of meerdere keren besproken en in bijna alle gemeenten is gesproken met de inwoners. Vrijwel alle Groninger gemeenten kiezen voor herindeling; hetzij uit overtuiging, hetzij uit het accepteren van wat zij noemen de 'nieuwe realiteit'. Het betekent niet dat het 'plaatje van de commissie-Jansen' een-op-een wordt overgenomen, integendeel. De discussie over 'wie met wie' is volop gaande in alle gemeenten, met uitzondering van het Westerkwartier.

4.2 Wat vindt de provincie?

Het rapport 'Grenzeloos Gunnen' is omarmd door het college van Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Groningen. Het college van GS vindt het een goed rapport, deelt de analyse en het advies, ook voor wat betreft 'het plaatje'.

Alternatieven zijn bespreekbaar als ze voldoen aan de criteria van de commissie-Jansen. Het is mogelijk dat gemeenten met andere indelingen komen. Voorwaarde is dan wel dat deze voldoende robuuste en toekomstbestendige gemeenten opleveren. In de afgelopen maanden is veel gesproken tussen provincie en gemeenten, o.a. over de positie van de provincie zelf. Gemeenten vinden dat de provincie ook naar eigen positie moet kijken en na moet denken over fusie met Drenthe en Fryslan. De provincie Groningen ziet dat volgorde: eerst het herindelen van gemeenten binnen Groningen onderzoeken, daarna pas nadenken over een mogelijke fusie tussen provincies.

Het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen heeft op 2 juli 2013 een visie 'Herindeling niet of maar hoe' vastgesteld. Na de besluitvorming van dit najaar door de gemeenteraden komt het college van GS in december 2013 met een eindbeeld dat voor wordt gelegd aan Provinciale Staten. Hierbij vindt de provincie het van belang dat vóór 1 december 2013 de verschillende gemeenteraden een principebesluit vaststellen over de gewenste indeling. Aangegeven wordt dat dit niet vrijblijvend is. Vervolgens zal naar verwachting in januari 2014 een extra Statenvergadering plaatsvinden over dit onderwerp.

4.3 Actualiteiten van het Ministerie van BZK

Naast het rapport van de Visitatiecommissie en de ideeën van de provincie zijn er andere actualiteiten rondom het onderwerp bestuurlijke vernieuwing. Zo heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties enkele brieven geschreven over bestuurskracht van gemeenten en herindeling. De Minister van BZK is voorstander van onderop tot stand gekomen gemeentelijke herindelingen. Minister Plasterk schrijft in verschillende brieven o.a. in maart en april 2013 dat hij het cruciaal vindt dat gemeenten voldoende bestuurskracht hebben om hun taken, inclusief de decentralisaties, uit te voeren. Hij schrijft dat het kabinet van mening is dat gemeentelijke herindelingen zeker kunnen bijdragen aan het vergroten van bestuurskracht van gemeenten. Ook schrijft hij *'Indien en voor zover gemeenten het onderling niet eens worden over een gemeentelijke herindeling in de regio is er een taak weggelegd voor de provincie. Ik zal hier nader op ingaan in het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling dat ik u zo spoedig mogelijk zal doen toekomen.'*

Het nieuwe 'Beleidskader gemeentelijke herindeling' is op 25 mei jl. aangeboden aan de Tweede Kamer. Een korte samenvatting is hieronder te lezen in het kader.

Beleidskader gemeentelijke herindeling

Kort samengevat houdt het nieuwe Beleidskader in dat het kabinet provincies een zwaardere rol geeft bij gemeentelijke herindelingen. Dit is om te voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren 'zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst.' Provincies kunnen in langsepende gevallen en in gevallen 'waar naar het oordeel van de provincie urgente problemen spelen die alleen opgelost kunnen worden met een herindeling', het initiatief tot herindeling nemen door zelf een wettelijke (arhi-)procedure te starten. Dat betekent een verruiming van de provinciale rol ten opzichte van het Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2011. Provincies hebben in zijn ogen een bovenlokale verantwoordelijkheid die uitgaat boven de belangen van afzonderlijke gemeenten. 'De invulling van deze verantwoordelijkheid kan voor de provincie aanleiding zijn zelf het initiatief te nemen of een initiatief van gemeenten over te nemen als gemeenten na een lange discussie zelf niet tot een herindelingsvoorstel komen, terwijl

5. Notitie 'Verkenning van samenwerking'

Het college van B en W van de gemeente Haren heeft in opdracht van de gemeenteraad een verkennend onderzoek uitgevoerd naar samenwerking met omliggende gemeenten. De gehele notitie is na te lezen via een link elders op de website van de gemeente Haren. Hieronder volgt een korte samenvatting.

Het verkennend onderzoek hield het volgende in:

A. Er is een voorlopige schets van omliggende gemeenten gemaakt in relatie tot Haren, waarin de volgende factoren zijn meegenomen:

- feiten en gegevens over gemeentegrootte, inwoners, dorpen
- een vergelijk tussen woonlasten (ozb, afvalstoffenheffing, rioolheffing) van Haren en omliggende gemeenten
- oriëntatie van inwoners voor werk, onderwijs en voorzieningen
- bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten

B. Er zijn verkennende gesprekken gevoerd met omliggende gemeenten. Dat is op zowel bestuurlijk niveau (college) als op ambtelijk niveau (directeur/ gemeentesecretaris) gebeurd. Met de volgende gemeenten is gesproken:

- gemeente Hoogezand-Sappemeer
- gemeente Slochteren
- gemeente Groningen
- gemeente Tynaarlo
- gemeente Zuidhorn

Bevindingen naar aanleiding van de verkennende gesprekken

- De gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Slochteren kiezen voor herindelen met elkaar, inclusief Meerstad en de gemeente Menterwolde. De gemeente Haren is van harte uitgenodigd daarin mee te gaan. Dan gaat het om herindelen, niet om samenwerken.
- De gemeenten Leek en Zuidhorn kiezen voor herindelen in het Westerkwartier en zijn daarmee geen samenwerkingspartners voor Haren.
- De gemeente Groningen geeft aan niet op zoek te zijn naar formele samenwerkings- of herindelingspartners. Groningen wil Haren wel 'helpen', maar wil geen intensieve samenwerking. Groningen kan zich vinden in het rapport 'Grenzeloos Gunnen', maar stelt zich terughoudend op om niet de indruk te wekken 'andere gemeenten over te willen nemen'.
- Het college van de gemeente Tynaarlo heeft dit jaar een intentieovereenkomst 'STAAN' gesloten: Samenwerking Noord-Drentse gemeenten Tynaarlo, Aa en Hunze, Assen en Noordenveld. Tynaarlo heeft daarbij uitgesproken zelfstandig te willen blijven. De samenwerking STAAN houdt in dat op het gebied van bedrijfsvoering en de decentralisaties (overheveling taken van het Rijk naar gemeenten) samenwerking wordt gezocht. Er is geen gezamenlijke 'stip op de horizon'. Wat Tynaarlo betreft, mag Haren aansluiten bij deze samenwerking. De diverse gemeenteraden moeten zich nog buigen over STAAN.
- Het college van Tynaarlo heeft in mei 2013 aangegeven naast samenwerking, open te staan voor de optie herindeling. Daarbij gaat Tynaarlo ervan uit dat er een grenscorrectie nodig is en dat daarnaast wordt samengewerkt binnen STAAN-verband.

Conclusie op basis van de verkenning

Het college van B en W van de gemeente Haren concludeert op basis van het verkennend onderzoek dat samenwerken met een of meer andere Groninger gemeenten niet tot de mogelijkheden behoort, omdat alle mogelijke samenwerkingspartners kiezen voor herindelen. Samenwerken met de Drentse gemeente Tynaarlo lijkt mogelijk, maar dan wel binnen een brede samenwerking met STAAN-gemeenten.

De verkenning leidt tot vier mogelijke scenario's, te weten drie herindelingsopties en één samenwerkingsoptie:

1. samenwerken met Tynaarlo (dat betekent aansluiten bij STAAN);
2. herindelen met Tynaarlo (dit betekent een correctie van de provinciegrens);
3. herindelen met Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde;
4. herindelen met Groningen en Ten Boer.

Bij de opties 1 en 2 (samenwerking en herindeling met Tynaarlo) passen twee belangrijke kanttekeningen:

- Een herindeling met Tynaarlo maakt een wijziging van de provinciegrens noodzakelijk, wat een complicerende factor kan vormen.
- Veel samenwerkingsverbanden waar de gemeente Haren in betrokken is, vinden plaats in de provincie Groningen. Het gaat dan om de Veiligheidsregio, de politie, de Omgevingsdienst (één provinciaal loket voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu), de Wet Sociale Werkvoorziening, de GGD, evenals de voorbereiding van de decentralisaties (overheveling taken van het Rijk naar gemeenten inzake de uitvoering van de jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen). Kiezen voor herindeling of samenwerking met de gemeente Tynaarlo betekent dat al deze samenwerkingsverbanden losgekoppeld moeten worden uit het Gronings provinciaal verband, en opnieuw ingericht moeten worden in Drents provinciaal verband. Dat is een ingewikkelde en lastige operatie.

6. Raadsvergadering 24 juni 2013 (bespreking notitie 'Verkenning van samenwerking')

Op 24 juni 2013 is de notitie 'Verkenning van samenwerking' besproken in de raadsvergadering van de Harense gemeenteraad. Uit deze bespreking komt het volgende:

- Een meerderheid van de raad concludeert dat herindeling onontkoombaar is;
- De raad heeft geen definitief standpunt, maar ziet drie mogelijke scenario's namelijk:
 1. herindelen met Groningen en Ten Boer (ruim 200.000 inwoners);
 2. herindelen met Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde (82.000 inwoners);
 3. herindelen met Tynaarlo (50.000 inwoners en samenwerken binnen STAAN)
- De raad vindt de mening van inwoners belangrijk;
- De raad wil graag weten wat 'Haren moet Harens blijven' voor inwoners inhoudt;
- Er komt een quickscan van:
 - 1 de bestuurs- en uitvoeringskracht van vergelijkbare gemeenten (50.000, 80.000 en 200.000 inwoners) aan de hand van uitkomsten van de eerder gehouden sterkte-zwakke analyse
 - 2 toetsing van de drie herindelingsscenario's aan de criteria van het rapport 'Grenzeloos Gunnen'
 - 3 mogelijke voor- en nadelen van de drie herindelingsscenario's.

7. Waar staan we nu?

Op basis van de uitkomsten uit de gemeenteraad d.d. 24 juni jl. en aanvullend overleg met de fractievoorzitters is het volgende uitgevoerd:

- Inwoners betrekken:
 - via informatiebijeenkomsten op 2 en 4 september 2013
 - via een enquête: zowel digitaal als via het Harener Weekblad
 - via de website: www.haren.nl/herindeling
- Een quickscan van de bestuurs- en uitvoeringskracht van vergelijkbare gemeenten (50.000, 80.000 en 200.000 inwoners) aan de hand van uitkomsten van de sterkte-zwakke analyse; alsmede een toetsing van de drie herindelingsscenario's aan de criteria van het rapport 'Grenzeloos Gunnen', en mogelijke voor- en nadelen van de scenario's. Verwachte opleverdatum rapport: eind september 2013.

De informatiebijeenkomsten op 2 en 4 september 2013 zijn bedoeld om enerzijds te informeren over de afgelegde weg tot op dit moment, en anderzijds om de wensen over herindeling van inwoners te inventariseren, zodat een zorgvuldig opgebouwd advies het besluitvormingstraject in zal gaan. College- en raadsleden willen graag van inwoners horen:

- wat de verwachtingen zijn over een heringedeelde gemeente;
- wat inwoners belangrijk vinden als Haren herindeelt;
- wat Haren moet blijven volgens inwoners;
- hoe men aankijkt tegen de dienstverlening;
- welke voorzieningen behouden zouden moeten blijven.

Met deze informatie willen de raad en het college zich sterk maken voor 'behoud van het Harense' in een nieuwe heringedeelde gemeente, welke dat dan ook zal zijn. Op 14 oktober 2013 zal een extra openbare raadsvergadering plaatsvinden over herindeling. De gemeenteraad zal dan op basis van het bovenstaande een richtinggevend besluit nemen. Daarnaast zal op 30 september de raad een besluit nemen of het ingediende Burgerinitiatief 'Uitstel' eveneens voor de raadsvergadering van 14 oktober a.s. wordt geagendeerd.

Tot slot

De verslagen van de informatiebijeenkomsten en een geschreven versie van de presentatie door de burgemeester en raadsgriffier (dit document) worden gepubliceerd op de website www.haren.nl/herindeling.