

**Het Zuiderlicht**  
Managementadviseurs



Gemeente Haren  
T.a.v. mevrouw J. Vlietstra, Burgemeester  
Postbus 21  
9750 AA Haren

Datum 11 september 2013  
Betreft Aanbiedingsbrief en rapportage 'Quickscan bestuurs- en uitvoeringskracht nieuw te vormen gemeente'  
Kenmerk -  
E-mail Georgy.Evers@HetZuiderlicht.nl

Geachte mevrouw Vlietstra,

Hierbij bieden wij u de rapportage aan van de quickscan die wij voor de Gemeente Haren hebben uitgevoerd, gericht op het in beeld brengen van de bestuurs- en uitvoeringskracht van een nieuw te vormen gemeente.

### **Vraagstelling en beoogde resultaten**

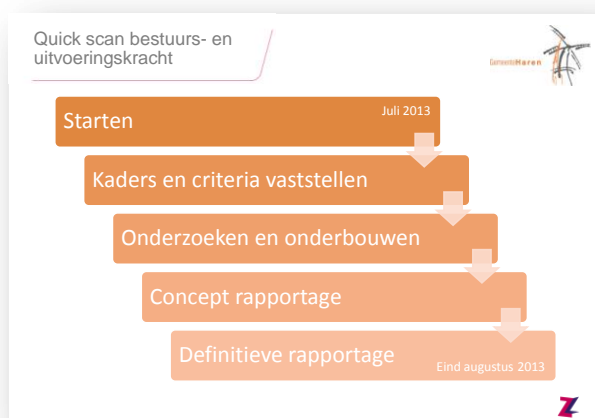
De vraagstelling, zoals verwoord in de opdrachtformulering van de Gemeenteraad dd. 8 juli jl. waar in dit traject van uit is gegaan luidde: voer voor de Gemeente Haren een onderzoek in de vorm van een quickscan uit, bestaande uit:

- quickscan van de bestuurs- en uitvoeringskracht van vergelijkbare gemeenten (50.000, 80.000 en 200.000 inwoners) aan de hand van de SWOT;
- toetsing van de drie voorliggende herindelingsscenario's (Groningen-Ten Boer-Haren, de Gorecht-variant en Tynaarlo-Haren) aan de criteria uit het rapport 'Grenzeloos Gunnen en mogelijke andere voor- en nadelen van de drie scenario's.

## Opzet van de quickscan

Het uitvoeren van de quickscan heeft plaatsgevonden conform ons voorstel en de in de afbeelding weergegeven vijf stappen.

Het daadwerkelijk uitvoeren van de quickscan bestond uit het verzamelen en ordenen van vrij beschikbare, feitelijke informatie middels desk research. In de bijgevoegde rapportage is tevens een bronvermelding/literatuurlijst opgenomen. Verdiepend onderzoek zoals het verzamelen van beleidsinhoudelijke informatie bij andere gemeenten heeft, zoals vooraf afgesproken, niet plaatsgevonden.



## Opbouw rapportage quickscan

De bijgevoegde eindrapportage is als volgt opgebouwd:

- een algemene inleiding, waarin onder meer aandacht wordt besteed aan vraagstelling, opzet van de quickscan, afbakening en beschikbaarheid van informatie;
- een samenvattend hoofdstuk met de beantwoording van de centrale vragen van de Gemeente Haren aan de hand van de criteria uit de SWOT-analyse en de criteria uit Grenzeloos Gunnen, gerelateerd aan de voorliggende drie herindelingsscenario's;
- een afsluitend hoofdstuk met resultaten en uitkomsten van de quickscan;
- literatuur- en bronnenlijst;
- bijlagen.

## Een woord vooraf

Het woord herindelen beheerst al een aantal maanden de media. Zowel in Groningen als in Friesland heeft dit veel aandacht gehad en zal het ook de komende tijd nog krijgen. Met deze quick scan geven we een antwoord op de vragen van de Gemeente Haren, waarbij we het uitgangspunt hanteren dat we naast de vele meningen over herindeling een bijdrage leveren op basis van feiten.

Alle herindelingen van de afgelopen dertig jaar hebben we geïnterpreteerd. Waar beschikbaar hebben we relevante informatie verzameld en geclusterd. Een deel van de herindelingen heeft in de jaren '90 plaatsgevonden, wat de actualiteitswaarde beperkt maakt. Een deel van de herindelingen is nog niet geheel of pas recent gerealiseerd waardoor de effecten nog niet te beoordelen zijn. Opvallend is het beperkte aantal effectmetingen na herindelingen, waarbij dit veelal ook meer een evaluatie van de totstandkoming (clustervorming, proces, etc.) dan een daadwerkelijke effectmeting betreft. Als zo'n evaluatie wel beschikbaar is, dan beperkt deze zich veelal tot een ambtelijk/bestuurlijk onderzoek, bij slechts een beperkt aantal herindelingen is ter evaluatie de mening van de inwoners gevraagd. De uitgevoerde (meta)onderzoeken zijn gebaseerd op een betrekkelijk klein aantal evaluaties.

Herindeling blijkt een positief effect te hebben op de meeste criteria uit de sterkte-zwakte analyse. Dan gaat het om verminderen van kwetsbaarheid, het vergroten van kennis en het verbeteren van de kwaliteit van producten en diensten.

Wij hebben feitelijk ook onderzocht wat de burger in zijn dagelijks leven merkt van een bestuurlijke herindeling. Het antwoord daarop is 'weinig tot niets'. Dat kun je negatief uitleggen, maar wij vinden dat het dan geen recht doet aan de uitkomsten. Zonder herindeling zou de Gemeente Haren waarschijnlijk slechter af zijn. Volgens de uitkomsten van de sterkte-zwakte analyse loopt de gemeente Haren het risico te kwetsbaar te worden, te weinig kennis te hebben en een verslechterde kwaliteit van producten en diensten te leveren. Daar merkt de burger op den duur wél iets van. Daarmee is het oplossen van genoemde zwakke punten op zich al een verbetering voor de burger te noemen.

## De uitkomsten van de quickscan

### *Van SWOT-analyse en schaalgrootte...*

Het uitgangspunt van deze quickscan is de SWOT-analyse van de Gemeente Haren van eind 2012. De uitkomsten maken zichtbaar dat de Gemeente Haren op een aantal terreinen kwetsbaar is en essentiële keuzes noodzakelijk zijn. Deze quickscan laat zien dat een herindeling in principe een positief effect heeft op de meeste criteria uit de SWOT van de Gemeente Haren (kwetsbaarheid, kennis en kwaliteit producten/diensten).

Er zijn twee belangrijke aandachtspunten als het gaat om de criteria uit de SWOT. Het eerste betreft het effect op het kostenniveau: meerdere onderzoeken wijzen uit dat een herindeling achteraf gezien niet heeft geleid tot een kostenbesparing. Dat betekent niet automatisch een kostenverhoging, maar het risico daartoe bestaat wel. Efficiency-effecten zijn op zijn best past jaren na de herindeling meetbaar. Reden genoeg om alert te zijn op de financiële effecten gedurende het hele proces van herindeling. Het tweede aandachtspunt betreft de afstand tussen burger en overheid. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat er een risico bestaat dat na een herindeling de afstand tussen burger en overheid toeneemt. Het is dus zaak om tijdens het proces van herindeling na te denken over maatregelen die de te verwachten toegenomen afstand tussen burger en bestuur kunnen minimaliseren.

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.

### *...via Grenzeloos Gunnen en voorliggende herindelingsscenario's...*

Kijken we naar de analyse van de criteria uit Grenzeloos Gunnen, gerelateerd aan de voorliggende scenario's Groningen – Ten Boer - Haren, de Gorecht-variant en Tynaarlo – Haren, dan kunnen we stellen dat in het algemeen bij een herindeling de bestuurskracht toeneemt (hoewel, mede ingegeven door de definitie van het begrip bestuurskracht, ook hier een enkel tegenstrijdig geluid te horen is). Wij kunnen niet aangeven bij welk scenario de bestuurskracht meer of minder toeneemt, omdat hier vanuit onderzoek geen gegevens over beschikbaar zijn.

Op basis van het nodale principe, de natuurlijke gerichtheid van inwoners, ligt een beweging richting Groningen voor de hand.

Bij herindelingen neemt het vermogen om regionale opgaven te voldoen over het algemeen gesproken toe. Ook met betrekking tot dit criterium kan echter geen relatie worden gelegd met schaalgrootte, waardoor deze invalshoek geen handvat biedt om te komen tot een keuze in de scenario's. Maar aangezien de meeste regionale opgaven een provinciale focus hebben, te denken valt aan de veiligheidsregio, omgevingsdienst en decentralisaties, ligt Tynaarlo op basis van dit criterium duidelijk minder voor de hand.

Ten aanzien van duurzaamheid spelen meerdere elementen een die rol het lange termijn succes van een herindeling bepalen, zoals draagvlak, zorgvuldigheid van herindelingsproces en mogelijk (op basis van ervaringen in Oldambt) ook schaalgrootte. Vanuit het oogpunt van deze schaalgrootte, en de ervaringen in Oldambt, lijkt Tynaarlo-Haren aan de kleine kant voor de voorliggende opgaven. Opgemerkt dient te worden dat de heersende opvatting onder onderzoekers is dat (boven)regionale samenwerking ook na herindeling, ongeacht de omvang, noodzakelijk blijft.

#### *...en ervaringen uit andere gemeenten...*

Ten aanzien van de vergelijking met een aantal andere gemeenten kunnen, mede op basis van de beschikbare informatie, geen directe conclusies worden getrokken voor de Gemeente Haren. Iedere herindelingssituatie is inhoudelijk en qua context dermate specifiek en herindelingen zijn dermate complex dat direct vergelijken tussen individuele gevallen geen nuttige informatie oplevert. Wel kan vermeld worden dat bij de beschikbare evaluaties van deze herindelingen de algemeen geldende succesvoorwaarden zichtbaar worden.

Specifiek over enkele vergelijkbare heringedeelde gemeenten het volgende. Nadere kennismaking met Gemeente Sudwest Fryslân kan nuttige informatie opleveren over het gevolgde proces en de eerste ervaringen. Een fundamentele evaluatie naar de effecten is daar gepland in 2013 – 2014. De nabije gemeente Oldambt lijkt twee jaar na de herindeling niet voldoende duurzaam. Vanwege de opgaven vanuit de decentralisatie wordt over een volgende herindeling gesproken. Van de herindeling Lith-Oss is een uitgebreide evaluatie van het proces uitgevoerd, wat voor de Gemeente Haren zeer bruikbare handvaten biedt waar het gaat om hoe het proces van herindeling verder vorm gegeven zou kunnen worden.

### *...naar succesfactoren bij herindeling*

Uit de evaluaties en onderzoeken komt naast de onderzochte criteria een aantal andere randvoorwaarden naar voren dat beschouwd kan worden als 'succesfactoren' bij herindeling. Deze factoren kunnen ook worden beschouwd als antwoord op de vraag van de Gemeente Haren over mogelijke voor- en nadelen van de drie voorliggende herindelingsscenario's, onder het motto 'een gewaarschuwd mens...'

- *Criteria als aandachtspunten:* de in het rapport genoemde aandachtspunten kunnen uiteraard mee worden genomen in het proces van herindeling, voorzien van passende beheersmaatregelen. Continue aandacht hiervoor zal positief bijdragen aan de kans van slagen van de herindeling.
- *Ervaring met samenwerking:* als een gemeente reeds de nodige ervaring heeft met samenwerking met andere gemeenten (naar buiten gerichtheid in het algemeen en ervaring met de gemeenten waarmee wordt heringedeeld in het bijzonder), heeft dat een positief effect bij herindeling. Gemeente Haren heeft wel ervaring met samenwerking, maar dit betreft geen intensieve contacten met een vergaande samenwerkingsrelatie, eerder een palet aan losse samenwerkingsverbanden. De ervaringen rond de mislukte samenwerking met Tynaarlo in het recente verleden kunnen een negatieve rol spelen bij de eventuele keuze voor dit scenario. Met Groningen bestaat samenwerking op meerdere fronten, met de Gorecht-gemeenten slechts beperkt.
- *Maakbaarheid/haalbaarheid:* hoewel op allerlei factoren met een herindeling positief gescoord kan worden, moet de herindeling ook maakbaar en haalbaar zijn. Provinciegrenzen zijn hierin een element welke aandacht verdient bij het komen tot een keuze van een scenario. Immers provinciegrenzen zijn niet per definitie harde grenzen, maar een grensoverschrijdende herindeling heeft nog niet eerder plaatsgevonden en brengt een fors aantal extra spelers in het spel. Bovendien is een consequentie ook dat (een deel van) bestaande samenwerkingsverbanden moeten worden ontbonden met alle risico's van dien; zowel de veiligheidsregio als de omgevingsdienst zijn provinciaal ingericht en ook de decentralisaties hebben een provinciaal karakter. Bij het scenario met Tynaarlo zal dit een essentiële rol gaan spelen en komen ook de overige betrokken partijen bij het samenwerkingsverband STAAN (Tynaarlo, Aa en Hunze, Assen en Noordenveld) in beeld.

- *Proces en regie*: herindeling vraagt om een zorgvuldig proces en regie op dit proces met aandacht voor de belangen en posities van alle stakeholders. Vooral het belang van de betrokkenheid van burgers kan niet vaak genoeg benadrukt worden. Haren heeft hierin reeds een aantal stappen gezet, zoals het organiseren van informatieavonden en het laten uitvoeren van onderhavig onderzoek als handvat in het komen tot een keuze. Het proces zal echter een zorgvuldig vervolg moeten krijgen. Afhankelijk van de keuze voor een scenario zal het proces van herindelen anders ingevuld worden qua rollen, posities, invloed, etc. Bij de Gorecht-variant, en Tynaarlo-Haren is hierin op grond van de macht der getallen sprake van meer gelijkwaardiger posities dan bij het scenario Groningen-Ten Boer-Haren.
- *Identiteit*: hoewel identiteit een lastig vorm te geven begrip is (en ook geen onderdeel van deze quickscan), is het wel een essentieel element bij een herindeling. Burgers willen zich kunnen herkennen in de identiteit van een (nieuwe) gemeente.
- *Draagvlak*: zonder draagvlak bij de inwoners wordt het succes van een herindeling een lastige zaak. Een factor die het draagvlak blijkt te beïnvloeden, is het verschil in omvang qua aantal inwoners tussen gemeenten die onderdeel vormen van de herindeling. Naarmate de omvang van betrokken gemeenten meer verschilt, neemt de weerstand tegen de herindeling toe. Bij het scenario Groningen-Ten Boer-Haren kan dit zeker opspelen, echter ook bij de andere scenario's zijn er significante verschillen in omvang tussen de betrokken gemeenten.
- *Regionaal belang*: naast de lokale, gemeentelijke thema's spelen steeds vaker (boven)regionale zaken. Het is van belang om deze bij herindelingsvraagstukken verder te expliciteren, zodat duidelijk kan worden waar de herindeling mogelijk regionaal gezien waarde kan toevoegen. Veel van deze thema's hebben een provinciaal karakter, wat een keuze voor het scenario Tynaarlo niet eenvoudiger zal maken.
- *Rol van de provincie*: provincies kunnen prima een coördinerende rol vervullen. Waar zij echter teveel 'doordrukken' blijkt dit een negatief effect te hebben op het draagvlak, ontstaat druk op de positieve effecten en de mening achteraf over de resultaten van de herindeling. Hoewel dit aspect buiten de directe invloedssfeer van Haren ligt, geeft het wel het belang aan van een constructieve relatie met de Provincie Groningen en de gestarte initiatieven.

## Tenslotte

De bijgevoegde rapportage biedt inzicht in een aantal vragen dat aan de basis ligt van essentiële keuzes voor de toekomst van de Gemeente Haren en haar inwoners. Het is nu aan het College van B&W en de Gemeenteraad om te komen tot afwegingen en gewogen keuzes op basis van de voor hen meest belangrijke criteria. Een lastige keuze, niet alleen omdat niet alle criteria handvaten bieden om überhaupt tot een keuze tussen de drie scenario's te komen. Maar ook omdat op sommige criteria positieve effecten te verwachten zijn en op andere criteria juist negatieve effecten. In onderzoek wordt dit 'de paradox van herindeling' genoemd: enerzijds heeft herindeling positieve effecten voor de inwoners als 'klant', anderzijds komt het democratisch gehalte onder druk en neemt de afstand tot diezelfde inwoner toe.

Er kan niet vaak genoeg benadrukt worden dat het succes van een herindeling mede bepaald wordt door de kwaliteit van het proces van de voorbereiding en totstandkoming van een nieuwe gemeente, juist op dit punt kan wél veel lering worden getrokken uit evaluaties van herindelingen in andere gemeenten. De reeds genoemde inwoners spelen daarin uiteraard een centrale rol.

Mochten er naar aanleiding van deze rapportage vragen zijn, dan zijn we uiteraard van harte bereid om deze rapportage nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,



Drs. Georgy Evers, drs. Frank Burkels mmc cmc en drs. Isolde Boer

CC:

- College B&W Gemeente Haren
- Directeur / gemeentesecretaris

Bijlagen:

- Rapportage quickscan (dd. 11 september 2013)