



Quickscan

Bestuurs- en uitvoeringskracht nieuw te vormen gemeente

Haren/Groningen, 11 september 2013

Drs. Georgy Evers
Drs. Frank Burkels mmc cmc
Drs. Isolde Boer

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Introductie	4
1.2 Vraagstelling en beoogde resultaten	4
1.3 Opzet van de quickscan	4
1.4 Afbakening en beschikbaarheid van informatie	5
1.4.1 Schaalgrootte van gemeenten.....	5
1.4.2 De SWOT-analyse als uitgangspunt	6
1.5 Criteria uit SWOT en ‘Grenzeloos Gunnen’.....	6
1.5.1 Criteria als toetssteen.....	6
1.5.2 Criteria uit de SWOT-analyse.....	6
1.5.3 Criteria uit Grenzeloos Gunnen	7
2. Uitkomsten en resultaten quickscan	9
2.1 Resultaten per criterium uit de SWOT-analyse	9
2.1.1 Kosten- en lastenniveau	9
2.1.2 Kwetsbaarheid	10
2.1.3 Capaciteit	10
2.1.4 Kennis	11
2.1.5 Kwaliteit product/dienst (incl. wettelijke taken).....	11
2.1.6 Bereikbaarheid burger/bestuur.....	11
2.1.7 Democratisch gehalte/ legitimatie	12
2.2 Resultaten ‘Grenzeloos Gunnen’ en de drie herindelingscenario’s.....	12
2.2.1 Bestuurskracht.....	12
2.2.2 Interne samenhang.....	13
2.2.3 Duurzaamheid.....	13
2.2.4 Nodale principe.....	13
2.2.5 Schaalniveau	14
2.2.6 Regionale opgaven	15
2.3 Ervaringen van andere gemeenten.....	15
2.3.1 Gemeente Oldambt	15
2.3.2 Gemeente Sudwest Fryslân	16
2.3.3 Gemeente Lith/Oss.....	17

3. Overall beelden en samenvatting.....	18
3.1 Algemene resultaten.....	18
3.1.1 Relatie tussen effecten en schaalgrootte	18
3.1.2 Effecten en de beleving van burgers	18
3.1.3 Het proces als criterium.....	18
3.2 Overall beeld SWOT-analyse.....	19
3.3 Overall beeld Grenzeloos Gunnen en herindelingsscenario's	19
3.4 Ervaringen van andere gemeenten.....	19
3.5 Randvoorwaarden voor succesvolle herindeling.....	20
Literatuur- en bronnenlijst.....	22
Bijlagen.....	25
1. Overzicht heringedeelde gemeenten	26
2. Opdrachtformulering Gemeente Haren	30

1. Inleiding

1.1 Introductie

In de periode juli – augustus 2013 hebben we vanuit Het Zuiderlicht Managementadviseurs een quickscan uitgevoerd voor de Gemeente Haren. Deze quickscan is gerelateerd aan de lopende ontwikkelingen rond mogelijke herindeling. In hoofdstuk 1 wordt aandacht besteed aan zaken als vraagstelling, beoogde resultaten, aanpak en afbakening van de quickscan. Hoofdstuk 2 bevat de deelanalyses, aansluitend bij de vraagstelling van de Gemeente Haren. In hoofdstuk 3 vatten we de resultaten en uitkomsten samen, zowel per deelgebied als in breder perspectief.

1.2 Vraagstelling en beoogde resultaten

De vraagstelling, zoals verwoord in de opdrachtformulering van de Gemeente Haren dd. 4 juli 2013, waar in dit traject vanuit is gegaan luidde: voer voor de Gemeente Haren een onderzoek in de vorm van een quickscan uit, bestaande uit:

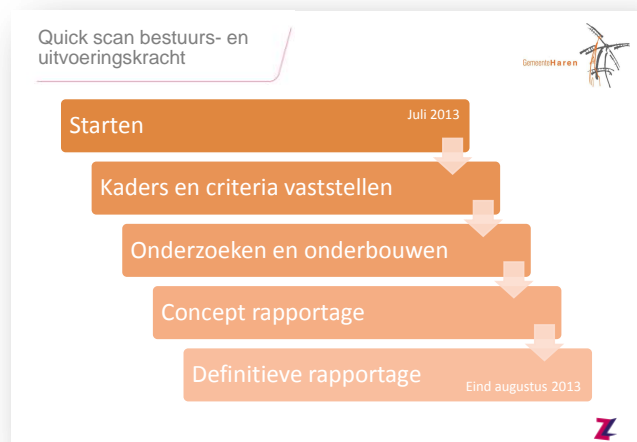
- Quickscan van de bestuurs- en uitvoeringskracht van vergelijkbare gemeenten (50.000, 80.000 en 200.000 inwoners) aan de hand van de SWOT;
- Toetsing van de drie voorliggende herindelingsscenario's (Groningen – Ten Boer - Haren, de Gorecht-variant en Tynaarlo – Haren) aan de criteria uit het rapport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

In de bijlagen is de volledige opdrachtformulering opgenomen. In hoofdstuk 3 zijn de resultaten en uitkomsten samengevat per deelvraag. De voor- en nadelen van de drie scenario's zijn samengenomen met de randvoorwaarden voor succesvolle herindeling.

1.3 Opzet van de quickscan

Het uitvoeren van de quickscan, een kort en bondig onderzoek, heeft plaatsgevonden conform ons voorstel en de in de afbeelding weergegeven 5 stappen.

Het daadwerkelijk uitvoeren van de quickscan omvatte het verzamelen en ordenen van vrij beschikbare, feitelijke informatie middels desk research. In deze rapportage is tevens een



bronvermelding/literatuurlijst opgenomen. Verdiepend onderzoek zoals het verzamelen van beleidsinhoudelijke informatie bij andere gemeenten heeft, zoals vooraf afgesproken, niet plaatsgevonden. Vanwege de leesbaarheid van het document hebben wij ervoor gekozen om in de bijlage een literatuurlijst op te nemen en geen bronvermeldingen in de teksten te plaatsen. Voor vragen hierover zijn wij uiteraard beschikbaar.

Alle herindelingen van de afgelopen 30 jaar hebben we geïnventariseerd. 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, en veelal betreft dit meer een evaluatie van de totstandkoming (clustervorming, proces, etc.) dan een daadwerkelijke effectmeting. Als zo'n effectmeting 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 tenslotte gebaseerd op een betrekkelijk klein aantal evaluaties.

1.4 Afbakening en beschikbaarheid van informatie

1.4.1 Schaalgrootte van gemeenten

De Gemeente Haren heeft gevraagd naar het maken van onderscheid in de mate waarin referentiegemeenten van 50.000, 80.000 of 200.000 inwoners qua bestuurs- en uitvoeringskracht bij zouden kunnen dragen aan de aandachtspunten uit de SWOT-analyse van de Gemeente Haren. Uit de quickscan is gebleken dat die informatie die beschikbaar is over de relatie tussen schaalgrootte, bestuurs- en uitvoeringskracht en eventuele herindeling slechts beperkte aanknopingspunten biedt in het maken van een keuze in herindelingsscenario's.

Ten eerste lijkt uit onderzoek naar voren te komen dat omvang in zichzelf geen bepalend criterium is voor het slagen van een herindeling c.q. het bereiken van de gewenste effecten. Geen enkel onderzoek doet een uitspraak over dan wel biedt aanknopingspunten voor een onbetwistbare uitspraak over optimale schaalgrootte. Het betreft juist het proces van totstandkoming en daarnaast de opgaven waar de gemeente voor staat die achteraf bezien het succes van herindelen bepalen. Desondanks zijn er wel enige algemene uitspraken te doen over de relatie tussen omvang en effecten van herindeling in het algemeen. De resultaten van de quickscan beperken zich dan ook tot deze algemene uitspraken over schaalgrootte.

Ten tweede is de aanstaande decentralisatie van taken vanuit het Rijk een belangrijke reden waarom de herindelingsdiscussie op gang is gekomen. Aangezien deze decentralisatie nog geheel moet plaatsvinden, is er uiteraard nog geen onderzoek

beschikbaar waaruit naar voren komt of een bepaalde schaal nodig is om de taken vanuit decentralisatie goed op te kunnen vangen op gemeentelijke niveau. Ook adviesrapporten met betrekking tot herindeling omvatten in het algemeen maar beperkte onderbouwing waaruit een verband blijkt tussen de decentralisatie en de noodzaak van een herindeling tot een bepaalde schaalgrootte. Wel wordt intussen duidelijk - en ook benoemd door de Rijksoverheid - dat intensieve en niet verblijvende samenwerking tussen gemeenten nodig is voor de uitvoering van de in de decentralisaties benoemde taken.

1.4.2 De SWOT-analyse als uitgangspunt

In de uitkomsten van de SWOT zijn vier domeinen (weer bestaande uit een aantal beleidsvelden) aangemerkt als aandachtspunt. Dit betrof: het sociale domein, het fysieke domein, dienstverlening en ICT en bedrijfsvoering. Er zijn echter in het meer of minder recente verleden slechts bruikbare onderzoeken uitgevoerd naar algemene criteria die niet terug te herleiden zijn naar de specifieke domeinen.

In de eerder uitgevoerde SWOT-analyse is gebruik gemaakt van criteria (zie paragraaf 1.5.2) om aan te geven waar per beleidsveld en domein aandachtspunten zijn te benoemen, bijvoorbeeld op het gebied van kwetsbaarheid of capaciteit. Deze criteria bieden wél aanknopingspunten om het effect van herindeling nader te onderzoeken en zijn daarom gebruikt als basis voor deze quickscan.

1.5 Criteria uit SWOT en 'Grenzeloos Gunnen'

1.5.1 Criteria als toetssteen

Om de vragen van de Gemeente Haren te beantwoorden, werken we met een aantal criteria, die dienen als toetssteen voor het voorspellen van de effecten van de voorliggende herindelingsscenario's. Het is echter van groot belang om vooraf een eenduidige definitie vast te stellen, zodat in de quickscan heldere conclusies kunnen worden getrokken. Uit de quickscan is namelijk naar voren gekomen dat de gehanteerde definities in de verschillende onderzoeken erg divers zijn, wat naast onduidelijkheid ook bemoeilijkt om onderzochte effecten van herindelingen één op één te vergelijken met de in de SWOT-analyse gehanteerde criteria.

In deze quickscan wordt gewerkt met twee sets criteria. De ene set is gerelateerd aan de criteria uit de SWOT-analyse (1.5.2), de andere set is gebaseerd op het rapport 'Grenzeloos Gunnen' (1.5.3).

1.5.2 Criteria uit de SWOT-analyse

Kosten/lastenniveau	Het gemiddelde kosten-(uitgaven)niveau wat zich uit in lastendruk voor de burger.
Kwetsbaarheid	De mate van interne kwetsbaarheid binnen de gemeentelijke organisatie gerelateerd aan bemensing (is bijvoorbeeld vervanging eenvoudig te realiseren).
Capaciteit	De mate van beschikbare capaciteit in fte voor de uitvoering van de taken en ambities.
Kennis	De beschikbare kennis binnen de nieuwe gemeentelijke organisatie.
Kwaliteit product/ dienst (incl. wettelijke taken)	Het kwaliteitsniveau van de output van de nieuwe gemeente.
Bereikbaarheid burger/bestuur	De door de burger ervaren afstand tot het bestuur van de nieuwe gemeente (in fysieke en/of figuurlijke zin) en de participatie in de politiek.
Democratisch gehalte/ legitimatie	Dit criterium bestaat uit twee elementen. Ten eerste de mate waarin de nieuwe gemeente inwoners in staat stelt om opvattingen en oordelen over het beleid te vormen en naar voren te brengen en deze signalen ook serieus neemt. Ten tweede de mate waarin de raad de volksvertegenwoordigende rol kan waarmaken.

1.5.3 Criteria uit Grenzeloos Gunnen

Bestuurskracht	Het vermogen om de wettelijke en autonome taken en de ambitie die het overheidsorgaan heeft, adequaat uit te voeren en hiervoor in de bestuurlijke en maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan. Het begrip bestuurskracht is daarmee een breed begrip en wordt ten dele afgedekt door de criteria uit de SWOT analyse.
Interne samenhang	De mate waarin de nieuwe gemeente een herkenbare identiteit kent. Dit kan verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, etc.
Duurzaamheid	De mate waarin de nieuwe gemeente op de langere termijn in staat is de gemeentelijke taken uit te voeren. De gemeente dient niet op afzienbare tijd bij een nieuwe herindeling betrokken te worden.
Nodaal principe	De mate waarin de nieuwe gemeente rekening houdt met de oriëntatie van inwoners op voorzieningen/ stedelijke

	kernen en de nog levende cultuurhistorische verbanden in het gebied.
Schaalniveau	De mate waarin de nieuwe gemeente wordt samengesteld aan de hand van het optimale schaalniveau van de regionale vraagstukken.
Inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven	De mate waarin de nieuwe gemeente rekening houdt met de vraagstukken/ opgaven in de regio, hierin een logische verbinding legt en bijdraagt aan het realiseren van deze opgave
Zoals aangegeven, vormt het begrip identiteit (interne samenhang) geen onderdeel van de quickscan.	

2. Uitkomsten en resultaten quickscan

De uitkomsten en resultaten van deze quickscan zijn, aansluitend bij de vraagstelling van de Gemeente Haren, onderverdeeld in:

- Resultaten per criterium uit de SWOT-analyse, waar mogelijk gerelateerd aan schaalgrootte;
- Resultaten ten opzichte van 'Grenzeloos Gunnen' en waar mogelijk gerelateerd aan de drie voorliggende herindelingsscenario's (Groningen – Ten Boer - Haren, de Gorecht-variant en Tynaarlo – Haren);
- Enkele voor Haren relevante ervaringen van andere gemeenten.

2.1 Resultaten per criterium uit de SWOT-analyse

Bij dit eerste deel van de quickscan is gekeken naar aandachtspunten uit de SWOT-analyse, de achterliggende criteria en de wijze waarop een herindeling richting 50.000, 80.000 en 200.000 inwoners effect heeft op de bestuurs- en uitvoeringskracht van de Gemeente Haren. Al eerder is toegelicht dat er geen duidelijk dan wel eenduidig causaal verband zichtbaar is tussen de schaalgrootte van een heringedeelde gemeente en de onderzochte (en dus wellicht ook te verwachten) effecten van de herindeling. Ofwel: Er kan slechts een uitspraak worden gedaan over de effecten van herindeling in het algemeen, ongeacht de bereikte schaalgrootte. Om die reden leggen wij per criterium, indien relevant, een algemene relatie met schaalgrootte en maken wij geen onderscheid naar de drie aangegeven schaalgrootten.

2.1.1 Kosten- en lastenniveau

In tegenstelling tot wat veelal verwacht wordt cq. wat als argument voor herindelen wordt gehanteerd, laten meerdere onderzoeken zien dat herindelingen en fusies achteraf gezien niet per definitie leiden tot kosten- of lastenverlagingen. Berekeningen vooraf maar ook recent onderzoek wijst uit dat de kosten gelijk zouden moeten kunnen blijven dan wel slechts marginaal zullen stijgen. Uit onderzoeken naar effecten van herindeling achteraf blijkt daarentegen dat dit vaak niet wordt gerealiseerd; de lasten voor inwoners stijgen regelmatig naar het niveau van de oorspronkelijke fusiepartner met de hoogste (belasting)tarieven. Hier is echter wel een verklaring voor te vinden.

Deze verklaring ligt deels in de (tijdelijke) kosten die het proces van herindelen en samenvoegen van organisaties met zich mee brengen. Deze kosten worden wel frictiekosten genoemd. Regelmatig worden deze kosten vooraf te laag ingeschat. Overigens biedt de wet 'ARHI' hiervoor wel een tijdelijk perspectief.

Een andere mogelijke oorzaak die in onderzoeken wordt genoemd is dat er extra uitgaven kort voor de herindeling worden gedaan om de burgers gunstig te stemmen (in onderzoek komt regelmatig de term 'potverteren' naar voren). Naast deze tijdelijke verhoging blijft ook op langere termijn (structureel) een verhoging van de uitgaven van de nieuwe gemeente zichtbaar, onder meer door het gemiddeld hogere inschalingsniveau qua

salarissen van medewerkers van grotere gemeenten met als doel te komen tot een hoger kwaliteitsniveau.

Hier zou uit geconcludeerd kunnen worden dat kosten-/lastenstijging na herindeling geen wetmatigheid doch slechts een reëel risico is en dat dit risico, mits hier actief op gestuurd wordt, beheerst kan worden. Bij de gemeente Oldambt bijvoorbeeld heeft de Provincie Groningen effectief toezicht gehouden op het 'potverteren'.

Totaalbeeld: Herindelingen leiden in de praktijk achteraf gezien veelal niet tot structurele verlaging van lasten en kosten al zouden de kosten in potentie niet of slechts marginaal hoeven te stijgen. Dit aspect verdient in het proces van herindeling derhalve expliciete aandacht van alle herindelingspartners.

2.1.2 Kwetsbaarheid

De verschillende onderzoeken en evaluaties zijn vrijwel eensgezind: de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie van gemeenten neemt af na herindeling; er ontstaan in het algemeen professionelere, kwalitatief hoogwaardiger en klantgerichtere organisaties. Kwetsbaarheid heeft hierbij een relatie met de criteria kwaliteit en kennis: het aantal 'eenmanszaken' neemt af, waardoor er meer mogelijkheden zijn om werkzaamheden over te nemen bij vakantie, ziekte, etc. Hier is echter geen causaal effect zichtbaar met de omvang van de gemeenten.

Totaalbeeld: Herindelingen leiden in het algemeen tot een vermindering van kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie.

2.1.3 Capaciteit

De capaciteit neemt in absolute zin (formatie in voltijdseenheden) meestal toe door samenvoeging van organisaties. Echter de omvang van de taaklast neemt geregeld navenant toe. De onderzoeken die wij hebben bekeken, gaan niet specifiek in op het begrip capaciteit, wel op professionaliteit en kwaliteit van het ambtelijk apparaat alsmede op kwetsbaarheid. Wel hebben we voorbeelden gevonden van gemeenten die bij een herindeling de capaciteit bewust terugbrengen door de dubbelfuncties te beperken of schrappen ten einde een kostenbesparing te realiseren. Uiteraard is er een aantal functies (zoals gemeentesecretaris en griffie) waar daadwerkelijk een dubbeling ontstaat die overbodig is. Waar het andere functies betreft, zal het schrappen van dubbelfuncties weer invloed hebben op kwetsbaarheid. Er ligt in die zin een relatie tussen capaciteit, kostenbesparing en kwetsbaarheid.

Totaalbeeld: Het effect van herindeling op capaciteit is door de (mogelijke) contra-effecten niet nader vast te stellen.

2.1.4 Kennis

Onderzoeken geven geen expliciet beeld over de effecten van herindeling in relatie tot het begrip kennis. Dit heeft mede te maken met de afbakening en definitie van dit begrip. Kennis(niveau) is feitelijk een voorwaarde om als ambtelijke organisaties de voorliggende taken naar behoren te kunnen uitvoeren. In onderzoeken is wel een relatie gelegd met verbetering van professionaliteit, kwaliteit en strategisch vermogen van het ambtelijk apparaat na een herindeling. Ook wordt aangegeven dat door toegenomen omvang medewerkers zich meer kunnen specialiseren op bepaalde beleidsvelden, wat mogelijk tot effect heeft dat het kennisniveau toeneemt.

Totaalbeeld: Hoewel er geen directe relatie vindbaar is tussen kennis en het effect van herindeling is het aannemelijk dat de kwaliteit van het ambtelijk apparaat verbetert en het kennisniveau toeneemt.

2.1.5 Kwaliteit product/dienst (incl. wettelijke taken)

In het algemeen laten de verschillende onderzoeken en evaluaties zien dat de kwaliteit van de dienstverlening aan de inwoners in bepaalde opzichten toeneemt. Zo worden bijvoorbeeld openingstijden verruimd naar de avonden of wordt een klantcontactcenter ontwikkeld. Kanttekening hierbij is dat dit veelal de opinie van B&W, raadsleden en ambtelijke organisatie betreft, al dan niet gestaafd met feiten. In lang niet alle onderzoeken is de mening van de burger expliciet onderzocht.

In het beperkt aantal evaluaties waar de burgerperceptie is onderzocht, laten de onderzoeken zien dat de inwoners zelf de verbetering niet ervaren en dat verschillen tussen de situatie voor en na de herindeling in onderzoeken onder burgers nauwelijks meetbaar en merkbaar zijn.

Totaalbeeld: De positieve relatie tussen verbetering van de kwaliteit van producten en diensten en het kunnen realiseren van wettelijke taken wordt vooral gesignaleerd door gemeenten zelf.

2.1.6 Bereikbaarheid burger/bestuur

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de afstand tussen burger en bestuur in veel gevallen toeneemt bij een herindeling. Burgers ervaren zowel letterlijk (in kilometers) als figuurlijk (qua contacten en benaderbaarheid) een grotere afstand. Zo blijkt uit meerdere onderzoeken een significante daling van opkomst bij verkiezingen. Hoewel dit ook een algemene trend in Nederland is. Daarbij is het van belang op te merken dat de wijze waarop de lokale politiek opereert (de burger al dan niet betreft) een groot effect op de bereikbaarheid en afstand tussen burger en bestuur. Met andere woorden: het positieve of negatieve effect op de bereikbaarheid burger/bestuur heeft de herindelende gemeente zelf in de hand. Bij zowel Oldambt als Sudwest Fryslân is hier bijvoorbeeld specifiek aandacht aan besteed.

Verschillende onderzoeken laten zien dat de betrokkenheid van de inwoners bij de eigen kern niet afneemt bij een toename van de totale omvang van een gemeente.

Totaalbeeld: In het algemeen kan worden gesteld dat door herindeling de bereikbaarheid tussen burger en bestuur afneemt en de afstand toeneemt maar dat de gemeente hier wel invloed op uit kan oefenen. De betrokkenheid bij de eigen kern neemt echter niet af.

2.1.7 Democratisch gehalte/ legitimatie

De democratische controle neemt toe bij een herindeling, doordat het aantal Gemeenschappelijke Regelingen is afgenomen en gemeenten hierin een steviger positie innemen. Het democratisch gehalte wordt echter negatief beïnvloed door de toename van de afstand tussen burger en bestuur en het afnemen van de participatie door burgers.

Totaalbeeld: In het algemeen wordt er vanuit gegaan dat herindeling een negatief effect heeft op het democratische gehalte van een gemeente, de democratische controle neemt echter toe.

2.2 Resultaten 'Grenzeloos Gunnen' en de drie herindelingsscenario's

Bij dit tweede deel van de quickscan is gekeken naar de criteria uit het rapport 'Grenzeloos Gunnen' en de mogelijke relatie met de voorliggende herindelingsscenario's.

2.2.1 Bestuurskracht

Bestuurskracht is een breed begrip en feitelijk een soort optelsom van enkele andere criteria. In de onderzoeken en evaluaties waarop deze quickscan is gebaseerd, zit er voor een gedeelte overlap in de elementen welke onder 'bestuurskracht' worden gevat, maar er zitten ook verschillen in definities en er is zelfs overlap met andere, separaat gehanteerde criteria.

Verschillende onderzoeken laten zien dat na een herindeling de bestuurskracht is toegenomen in de zin dat bijvoorbeeld raadsleden na herindeling vaker hoger opgeleid zijn en vaker dan voorheen de ervaring van een betaalde baan meebrengen. Ook wordt gesproken over verbeterde kwaliteit van wethouders en kwaliteit van het raadsdebat. Gemeenteraden slagen er beter in om controle uit te oefenen op de door het college gevoerde bestuur. Een van de onderzoeken laat ook zien dat de effectiviteit van het beleid na herindeling is toegenomen.

Voor wat betreft de autonome taken en ambities komt uit onderzoek naar Drentse herindelingen naar voren dat ruim de helft van gesprekspartners uit de plattelandsgemeenten van mening is dat de gemeente nu beter dan in het verleden in staat is om belangrijke opgaven voor de toekomst voor elkaar te krijgen. Dit was ook één van de

doelstellingen van de Drentse herindeling. Ook andere onderzoeken laten zien dat gemiddeld gezien gemeenten beter in staat zijn taken en ambities waar te maken.

Totaalbeeld: Het algemene beeld is dat de genoemde aspecten van bestuurskracht na een herindeling toenemen. In principe zou dit dus gelden voor alle drie voorliggende scenario's.

2.2.2 Interne samenhang

Interne samenhang ligt qua duiding dicht aan tegen het begrip 'identiteit' dat geen onderdeel is van deze quickscan. Dit criterium is derhalve niet verder uitgewerkt.

2.2.3 Duurzaamheid

Over duurzaamheid in het behalen van de lange termijn resultaten ná herindeling is weinig feitelijke informatie beschikbaar. Eerder lijkt er een relatie te liggen tussen duurzaamheid en zorgvuldigheid waarmee het herindelingsproces is uitgevoerd; hoe zorgvuldiger hoe groter de lange termijn kans van slagen.

Daarbij worden ook andere criteria genoemd die van invloed zijn op de duurzaamheid, zo lijkt een herindeling met beperkt draagvlak ook minder duurzaam te zijn.

In Oldambt wordt een relatie gelegd tussen schaalgrootte en duurzaamheid. Deze gemeente geeft in haar zelfevaluatie aan dat een gemeente met 40.000 inwoners nog "relatief klein is om alle uitdagingen het hoofd te kunnen bieden". De ideale omvang in relatie tot duurzaamheid is echter niet te benoemen, zoals eerder in deze quick scan aangegeven zijn er geen uitspraken te doen over optimale schaalgrootte. Intergemeentelijke samenwerking, met name voor (boven)regionale opgaven, blijft na herindeling sowieso noodzakelijk, zeker voor kleinere gemeenten maar ook voor grotere gemeenten.

Totaalbeeld: Duurzaamheid hangt slechts deels samen met de bereikte schaalgrootte, in die zin dat er aanwijzingen zijn dat er zoiets bestaat als 'te klein', een eenduidig antwoord op wat de minimale ondergrens is, is echter niet te vinden. Factoren als een zorgvuldig proces en voldoende draagvlak zijn evenzeer, zo niet meer van belang. Voor de Gemeente Haren leidt iedere schaalvergroting, dus alle 3 herindelingsscenario's, tot een verbetering van de duurzaamheid. Samenwerking zal echter in alle gevallen noodzakelijk blijven, zeker bij een herindeling naar een omvang van 50.000 inwoners.

2.2.4 Nodale principe

Het nodale principe, de natuurlijke gerichtheid en mobiliteit van inwoners, is een belangrijke succesfactor bij herindelingen. Dit betreft zowel wonen, werken, medische voorzieningen, culturele voorzieningen als onderwijs.

Bij het verkennen van het begrip nodale principe wordt direct duidelijk dat er een natuurlijke gerichtheid (mobiliteit) bestaat van Haren op Groningen. Overigens geldt dit voor veel gemeenten in de provincie Groningen en Noord-Drenthe.

Totaalbeeld: Kijkend naar het nodale principe dan ligt op basis van de nu beschikbare informatie een toenadering van de Gemeente Haren richting gemeente Groningen voor de hand.

2.2.5 Schaalniveau

Over het ideale schaalniveau in termen van omvang in aantal inwoners van een gemeente is veel geschreven. In de aan herindeling gerelateerde onderzoeken kan echter alleen indirect een relatie met schaalniveau worden gelegd en wordt slechts een enkele keer een min of meer expliciete conclusie over een causaal verband gelegd; in één onderzoek wordt benoemd dat bij een schaalgrootte van meer dan 100.000 inwoners de effecten van herindeling op alle onderzochte punten minder lijken te scoren dan herindelingen van geringere omvang, al is dit slechts gebaseerd op 1 casus.

In het algemeen moet worden gesteld dat dit causale verband tussen schaalgrootte en het succes van herindelingen op basis van de beschikbare informatie onvoldoende te leggen is; geen enkel onderzoek doet uitspraak welke schaalgrootte 'optimaal' zou kunnen zijn. Ook achtergrondartikelen over dit onderwerp geven aan geen uitspraak over ideale schaalgrootte te kunnen of willen doen. Om dezelfde reden is ook het criterium van 100.000 inwoners zoals het kabinet dit recent leek te gaan hanteren op sterke kritiek gestuit.

Grenzeloos Gunnen spreekt ook nog over schaalniveau in een andere context: die van het niveau waarop taken worden uitgevoerd: gemeentelijk, in samenwerking met andere gemeenten en op provinciale schaal. Daarboven worden ook het landelijke en Europees niveau genoemd.

Het schaalniveau van huidige samenwerking sluit volgens Grenzeloos Gunnen niet aan bij het schaalniveau van voorliggende vraagstukken. Bijvoorbeeld op het terrein van de mismatch op de arbeidsmarkt, het regionaal-economisch beleid en de demografische ontwikkelingen van vergrijzing, ontgroening, bevolkings- en huishoudenskrimp, maar ook ten aanzien van de actuele decentralisaties.

In het rapport 'Grenzeloos Gunnen' wordt het criterium schaalniveau ook gekoppeld aan de mate waarin een gemeente in staat is om de regionale opgaven te voldoen, hierover is in paragraaf 2.2.6 meer informatie opgenomen.

Totaalbeeld: De drie voorliggende herindelingsscenario's verschillen duidelijk van elkaar qua schaalgrootte (in inwoners). Er kan echter geen uitspraak kan worden gedaan over een

'optimale' schaalgrootte en derhalve geen keuze worden gemaakt tussen Tynaarlo, de Gorecht-variant of Groningen-Ten Boer.

2.2.6 Regionale opgaven

Verschillende onderzoeken laten zien dat heringedeelde gemeenten beter in staat zijn om regionale (w.o. provinciale) opgaven uit te voeren. Dit heeft te maken met de afname van het aantal spelers, de afname van het aantal Gemeenschappelijke Regelingen en de steviger positie van de gemeente richting ministeries, provincie, buurgemeenten en maatschappelijke organisaties. Overigens betekent herindeling ook een herschikking van verschillende samenwerkingsverbanden, wat niet per definitie een afname hoeft te betekenen. Wij hebben onvoldoende informatie welk scenario het beste aansluit op de regionale opgaven, maar aangezien Tynaarlo in een andere provincie ligt, lijkt hier de minste aansluiting te zijn op de provinciale opgaven waar Haren nu eenmaal mee te maken heeft. Immers, de meeste regionale opgaven hebben een provinciale focus. Te denken valt aan de veiligheidsregio, de omgevingsdienst en de decentralisaties.

Totaalbeeld: Na een herindeling is een gemeente beter in staat invulling te geven aan regionale opgaven. Voor de Gemeente Haren betekent dit dat alle drie de herindelingsvarianten tot een verbetering op dit criterium kunnen leiden, waarbij Tynaarlo het minst voor de hand lijkt te liggen aangezien regionale opgaven vaak provinciaal georiënteerd zijn.

2.3 Ervaringen van andere gemeenten

In afstemming met de Gemeente Haren is extra nadruk gelegd op een aantal, mogelijk vergelijkbare situaties bij al dan niet reeds heringedeelde gemeenten. We willen daarbij opmerken dat een nadere vergelijking weliswaar voor de hand ligt vanwege bijvoorbeeld omvang/schaalgrootte en regionale ligging, maar dat bij het succesvol realiseren van een herindeling dermate veel factoren een rol spelen dat een waarschuwing voor een (te) snelle vergelijking op zijn plaats is. Het doorvertalen van ervaringen van een willekeurige gemeente naar een voorspellend effect voor de verschillende scenario's welke de Gemeente Haren voorstaat, is, hoe gelijk de situaties ook op het oog lijken, niet te adviseren. Dit neemt niet weg dat de ervaringen van andere gemeenten met betrekking tot de organisatie en het verloop van het proces van herindeling wel degelijk leerzaam zijn voor de Gemeente Haren.

2.3.1 Gemeente Oldambt

De gemeente Oldambt (2010, 38.000 inwoners) is ontstaan uit de samenvoeging van Scheemda, Winschoten en Reiderland. De herindeling heeft mede plaatsgevonden onder druk van de Provincie Groningen, met belangrijkste aanleiding de ontwikkeling van Blauwe Stad. Een dergelijk omvangrijk project vroeg om een eenduidige sturing en een transparant bestuur. Daarnaast vormde versterking van de bestuurskracht eveneens een belangrijke

aanleiding: alle drie de gemeenten hadden in het verleden al de positie van artikel 12 status gehad.

Inmiddels heeft Oldambt een evaluatie uitgevoerd naar de effecten van het fusieproces. Dit biedt de mogelijkheid uitgebreider dan bij andere gemeenten terug te kijken op de herindeling. Hieronder de belangrijkste conclusies op een rij, waarbij notie moet worden gemaakt van het feit dat de evaluatie door de gemeente zelf is uitgevoerd en zeer kort na de herindeling heeft plaatsgevonden:

- Efficiëntieverbetering is mogelijk, door onder meer structurele besparing op de formatie, een herbeoordeling van werkprocessen en traditioneel gegroeide uitgaven kritisch te beschouwen.
- Een kwaliteitsslag maken is niet vanzelfsprekend en vraagt nadrukkelijk ook aandacht voor investeren in medewerkers, wat in Oldambt te weinig aan bod is gekomen. De waan van de dag bleek sterk.
- Afstand tot bestuur is gelijk gebleven, dit in tegenstelling tot andere evaluaties, en is gerealiseerd door het bieden van meer faciliteiten en het creëren van infrastructuur. Sinds de fusie is vanuit de dorpen meermalen naar voren gebracht dat er nu meer contact is met de dorpen als voor de herindeling.
- Sturing op het politieke/bestuurlijke niveau is nauwelijks mogelijk, terwijl een eendrachtige nieuwe raad en college van groot belang zijn voor het vormgeven van het beleid van de nieuwe gemeente. Als voorbeelden worden de bloedgroependiscussies en 'dorpisme' genoemd.
- Er is onvoldoende rekening gehouden met het nodale principe. Natuurlijke mobiliteit is een belangrijk aspect, wat nu zorgt voor gerichtheid buiten de gemeente Oldambt in plaats van dat het een bindende factor is.
- Intergemeentelijke samenwerking blijft noodzakelijk. Een gemeente van 40.000 inwoners is volgens de gemeente nog relatief klein om alle uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Hoewel de bestuurskracht fors is toegenomen blijft samenwerking echt noodzakelijk. In het rapport Grenzeloos Gunnen wordt deze conclusie bevestigd en doorvertaald naar een nieuwe herindeling; de herindeling Oldambt blijkt niet duurzaam, een conclusie welke op basis van onderzoek zoals eerder gesteld niet per definitie een terechte is.

2.3.2 Gemeente Sudwest Fryslân

De gemeente Sudwest Fryslân (2011, 82.000 inwoners) heeft nog geen evaluatie beschikbaar, zodat over de effecten qua resultaten en proces van tot standkoming nog niets gezegd kan worden. Deze evaluatie is gepland voor 2013 – 2014. Wel kan worden geleerd van het proces van totstandkoming dat men in Sudwest Fryslân heeft doorgemaakt. Onder meer door de wijze waarop ingezet is op het vaststellen van de huidige situatie en het uitgebreid evalueren van de effecten. Meerdere gemeenteraden zijn hiertoe al in Sneek op bezoek geweest.

2.3.3 Gemeente Lith/Oss

Van de herindeling Lith-Oss (2011, 84.000 inwoners) is een uitgebreide evaluatie van het proces voorafgaand aan en tijdens herindeling uitgevoerd. Voor de Gemeente Haren biedt dit bruikbare handvaten waar het gaat om hoe zij het proces van herindeling verder vorm zou moeten geven om de kans op succes, ongeacht het te kiezen scenario, zo groot mogelijk kan maken. Deze evaluatie behandelt ook het proces van het komen tot een keuze voor een scenario, de wijze waarop de burgers hierin betrokken zijn als ook de spanningen welke op bestuurlijk vlak te overwinnen waren. De punten zijn in het algemeen vergelijkbaar met de succesfactoren zoals benoemd in paragraaf 3.5.

3. Overall beelden en samenvatting

3.1 Algemene resultaten

3.1.1 Relatie tussen effecten en schaalgrootte

Uit onderzoek blijkt dat de relatie tussen de effecten van herindeling en (ideale) schaalgrootte niet direct te leggen is. De door Haren genoemde schaalgroottes van 50.000, 80.000 en 200.000 worden sowieso niet gehanteerd in beschikbare onderzoeken.

Wel blijkt dat als herindelende gemeenten qua schaalgrootte sterk verschillen, het proces van totstandkoming moeizamer wordt. Hier lijkt sprake van een vergelijkbaar effect als bij 'afnemende meeropbrengst'.

3.1.2 Effecten en de beleving van burgers

Herindeling heeft in zijn algemeenheid zowel positieve als negatieve effecten. Positieve effecten lijken met name van intern organisatorische aard te zijn, concreet in de ambtelijke organisatie: De kwetsbaarheid gaat omlaag, de professionaliteit van het ambtelijke apparaat neemt toe. De gedachtegang die wij kunnen volgen (echter niet gebaseerd op onderzoeken) is dat deze kwaliteitsverbetering van de ambtelijke organisatie de gemeente beter in staat stelt in te spelen op de ontwikkelingen die op haar af komen. Beschik je immers niet over de kennis, capaciteit of ben je kwetsbaar, dan zul je niet in staat zijn om op ontwikkeling op het vlak van bijvoorbeeld decentralisatie in te spelen. Dit geldt echter zowel voor een opschaling naar 50.000 als naar 80.000 inwoners. Van groei naar 200.000 inwoners zijn geen actuele onderzoeksgegevens beschikbaar, zelfs van 100.000+ niet, met uitzondering van Westland.

Belangrijk daarbij te vermelden is dat uit onderzoek óók blijkt dat de burgers genoemde positieve effecten na herindeling niet als zodanig herkennen en ervaren. Zij ervaren, voor zover zij überhaupt in effectonderzoeken zijn betrokken vrijwel geen verschil tussen de situatie vóór als ná herindeling. Dit betekent dus dat zij deze positieve ontwikkeling niet waarnemen maar het evenmin als negatieve ontwikkeling ervaren.

3.1.3 Het proces als criterium

Naast de inhoudelijke criteria waarop evaluaties van herindelingen zijn gebaseerd, speelt ook (zo niet nog meer) het proces van totstandkoming een zeer grote rol, zo is uit meerdere onderzoeken gebleken. Mogelijk zelfs dat juist het proces van herindelen in de meest belangrijke mate de effecten en/of het succes van de herindeling bepalen. De onderzoeksopdracht was specifiek geformuleerd rondom het onderzoeken van informatie over outcome van herindelingen en om die reden is het proces als criterium in dit onderzoek niet verder uitgediept. Gezien het belang welke uit onderzoeken naar voren is

gekomen, willen we hier echter wel het één en ander over meegeven. In paragraaf 3.5 komen we hier uitgebreid op terug.

3.2 Overall beeld SWOT-analyse

De analyse in hoofdstuk 2 laat zien dat een herindeling in principe een positief effect heeft op de meeste criteria uit de SWOT van de Gemeente Haren (kwetsbaarheid, capaciteit (afhankelijk van effect van efficiencydoelstelling), kennis en kwaliteit producten/diensten). Zoals eerder aangegeven is het relevant te vermelden dat deze positieve effecten door de burgers zelf nauwelijks worden ervaren.

Een herindeling leidt daarentegen niet per definitie tot een kostenbesparing, integendeel: er is een risico dat kosten/lasten voor de burgers toenemen. Ook neemt de afstand tussen burger en overheid toe, wat daarbij tevens het democratisch gehalte van de nieuw te vormen gemeente negatief beïnvloedt. Van beide effecten is het aannemelijk dat de gemeente(n) hier zelf invloed op uit kunnen oefenen.

Een relatie met schaalgrootte en de alternatieven 50.000, 80.000 of 200.000 kan op basis van beschikbaar onderzoek niet worden gelegd, zoals al toegelicht in paragraaf 3.1.

3.3 Overall beeld Grenzeloos Gunnen en herindelingsscenario's

Kijkend naar de analyse van de criteria uit Grenzeloos Gunnen in hoofdstuk 2, 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 herindeling de bestuurskracht toeneemt. Er kan echter geen relatie worden gelegd met schaalgrootte, zie paragraaf 3.1., zodat over een keuze op basis hiervan voor één van de herindelingsscenario's geen uitspraken kunnen worden gedaan. Over interne samenhang en identiteit doen we in deze quickscan geen uitspraak. In relatie tot duurzaamheid lijkt schaalgrootte een positief effect te hebben. Dit effect is echter niet nader te duiden, hoewel herindelingen van de omvang van Tynaarlo-Haren aan de kleine kant lijken voor de voorliggende opgaven, gebaseerd op ervaringen in Oldambt. Aangezien ook hier ieder scenario een grotere schaalgrootte heeft dan de huidige situatie, is geen directe keuze te maken voor één van de scenario's. Opgemerkt dient te worden dat (boven)regionale samenwerking om te komen tot nog meer duurzaamheid noodzakelijk blijft. 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 toe, echter ook hier kan, indien we kijken naar de verschillende schaalgrootten, geen uitspraak worden gedaan over welke van de drie scenario's het beste alternatief vormt. Maar aangezien de meeste regionale opgaven een provinciale focus hebben, ligt Tynaarlo op basis van dit criterium minder voor de hand.

3.4 Ervaringen van andere gemeenten

Ten aanzien van de vergelijking met de genoemde gemeenten kunnen op basis van de beschikbare informatie geen conclusies worden getrokken voor de Gemeente Haren, waar het de keuze voor één van de scenario's betreft. Iedere situatie is inhoudelijk en qua context dermate specifiek en herindelingen zijn dermate complex dat vergelijken geen nuttige informatie oplevert. Wel kan vermeld worden dat bij de beschikbare evaluaties van deze herindelingen de algemeen geldende succesvoorwaarden zichtbaar worden. Zie hiervoor paragraaf 3.5

3.5 Randvoorwaarden voor succesvolle herindeling

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

- *Criteria als aandachtspunten:* De in dit rapport genoemde aandachtspunten zoals risico op kostenstijging en toename van afstand tussen burger en bestuur, kunnen uiteraard mee worden genomen in het proces van herindelingen en worden voorzien van passende beheersmaatregelen. Continue aandacht hiervoor zal positief bijdragen aan de kans van slagen van de herindeling en het voorkomen van negatieve effecten achteraf.
- *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.
- *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 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.
- *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.
- *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 een herindeling geen succes. 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. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat een grootschalige evaluatie blijkt dat achteraf gezien het oordeel van zowel burgers, bestuurders als ambtenaren mild is daar waar het om zowel het instrument als het proces van herindelen gaat en dat het merendeel opnieuw voor herindeling zou kiezen.
- *Regionaal belang*: Naast de lokale, gemeentelijke thema's spelen steeds vaker (boven)regionale zaken. Het is van belang om deze bij herindelingsvraagstukken te expliciteren, zodat duidelijk kan worden waar de herindeling mogelijk regionaal gezien waarde kan toevoegen.
- *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 positieven effecten en de mening achteraf over de resultaten van de herindeling.



Literatuur- en bronnenlijst

- Abma, K., A. Korsten, Burgers beoordelen hun gemeenten. Waar zijn gemeenten volgens hun burgers goed in en waarin niet? in: TPC, april 2009
- Allers, M., Bieuwe Geertsema, B., Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling, www.MeJustice.nl, 9 november 2012
- Allers, M., geciteerd in Trouw, sectie Economie, Minder ambtenaren illusie; Samenvoeging gemeenten levert geen efficiencywinst op, 29 mei 2010
- Alta, S., J. van den Berg, S. Kroon, R. Schouten, Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld, 2002
- Bekkers, H., Herindeling door roze bril bekeken, in: Binnenlands Bestuur, 2008
- Berenschot B.V., BentoSpino B.V., Onderzoek naar de fusievarianten voor de Gooi- en Vechtstreek: vergelijking tussen G-V4 en tweemaal G-V2. Eindrapport, 2007
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer, W.J.M. Pol, Effecten van herindeling, Kluwer 1995
- Boekel, E., Een omstreden rapport. in: Binnenlands Bestuur, 2005
- Boogers, M., L. Schaap, Gemeentelijke herindeling Lith-Oss. Lessen en leerervaringen, 2011
- BügelHajema Adviseurs, Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen, 2013
- Commissie voor het Openbaar Bestuur van de Vereniging van Griffiers, Betere relatie burger en bestuur door herindeling
- Evers, G., F. Burkels, Eindrapportage traject 'Toekomstperspectief gemeente Haren', 2012
- Evers, G., F. Burkels, Toekomstperspectief Gemeente Haren. Eindpresentatie, 2012
- Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer, H.J. Heins, Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen, 2008
- Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer, H.J. Heins, Herindelingen gewogen. Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen, 2008
- Gemeente Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer, Van stad en platteland. Het beste van drie werelden in één gemeente. Herindelingsontwerp Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer
- Gemeente Doetinchem en Oude IJsselstreek, IJzersterk. Herindelingsontwerp, 2013
- Gemeente Heusden, Kadernota Sport & Bewegen, 2008
- Gemeente Heusden, Startdocument Professionalisering van de handhaving in de gemeente Heusden
- Gemeente Hoogezand, Herindeling in de provincie Groningen. Een beschouwing naar aanleiding van het rapport 'Grenzeloos Gunnen', gezien vanuit het perspectief van Hoogezand-Sappemeer, 2013
- Gemeente Menterwolde, Reactie op rapport 'Grenzeloos Gunnen'. Raadsvoorstel, 2013
- Gemeente Oldambt, Bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen

- Gemeente Oldambt, 'De wijsheid komt uit het Oosten'. Bestuurskracht in de provincie en positionering Oldambt. Visiedocument t.b.v. het gesprek met de visitatiecommissie bestuurskracht
- Gemeente Slochteren, Raadsvoorstel herindeling gemeente Slochteren. Onze reactie op 'Grenzeloos Gunnen', 2013
- Gemeente Súdwest Fryslân, Publieksversie kernenbeleid, 2011
- Gemeente Súdwest Fryslân, Startnotitie Toeristische visie, 2011
- Haren, de krant, Politiek ziet geen heil in fusie met buurgemeente, 23 augustus 2010
- Herweijer, M., R. Fraanje, Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht, Kluwer 2011
- Knaack, F., Gemeenten tonen koudwatervrees bij herindeling, www.MeJustice.nl, 19 apr 2013
- Knobbe, M., A. van Kempen, Tussenevaluatie De Kompanjie. Gemeenten Pekela en Veendam. Clusteronderzoeken Groninger gemeenten, 2012
- Kolhorn, G., Menterwolde in perspectief, 2012
- Kolk, J. van der, Samen verder, maar hoe? Rationaliteit en vormende krachten bij de keuze van gemeenten voor samenwerking of herindeling, 2011
- Korsten, A.F.A., K. Abma, J.M.L.R. Schutgens, Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen, 2007
- Korsten, A.F.A., L. Schaepkens, L.J.M.J. Sonnenschein, Shared Services. Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten, 2004
- Koster, J., 'Sterke gemeenten in Groningen, varianten voor versterking van de bestuurskracht'. Rapport voor de Vereniging van Groninger gemeenten (VGG), 2008
- Laheij, B.M.A., De toekomst van de Nederlandse gemeente: steeds verdergaande vormen van intergemeentelijke samenwerking of een grootschalige gemeentelijke herindeling?, 2009
- Ling, P.C.E. van, Toekomstige bestuurlijke organisatie. Evaluatie van de samenwerking binnen de regio Westerkwartier en Noordenveld, 2012
- Meinen, J.W.E., C.M. van der Lijcke, Bestuurskracht in ontwikkeling. Hardinxveld-Giessendam, 2007
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Provincie Fryslân, Herindelingsscan Noordwest-Fryslân 2012/2013, 2013
- Odinot, I, Gemeentelijke herindeling en burgerparticipatie. Een onderzoek naar flankerend beleid van gemeenten, 2010
- Provincie Gelderland, Herindelingsscan Doetinchem en Oude IJsselstreek. Onderzoek naar de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeente, 2013
- Provincie Groningen, Bestuurlijke organisatie in Groningen, 2013
- Provincie Groningen, Herindelen, niet of maar hoe. Provinciale visie geeft richting aan herindeling Groninger gemeenten, 2013
- PWC, Samenwerken of herindelen in het Land van Heusden en Altena; feiten en meningen, 2013
- Rekenkamercommissie Twenterand, 1 + 1 is nog geen 3. Eindrapport herindeling. Effecten van de gemeentelijke herindeling in Twenterand anno 2006, 2007
- Rekenkamercommissie Westland, Dienstverlening over de drempel. Onderzoek naar de publieke dienstverlening in de gemeente Westland, 2007

- Schaap, L. Denters, B. Fraanje, R. en Herweijer, M., Nieuw kabinet maakt gemeenten slechter en duurder; Is de geplande schaalvergroting bij gemeenten ineffectief, of werd het hoog tijd?, NRC Handelsblad, 6 november 2012
- Schaap, L., L.T. van den Dool, Evaluatie Súdwest Fryslân. Herindeling en bestuurskracht. Deelrapport 1: bestuurskracht tot 2011, 2012
- Schmeits, H, Integreren in Heusden, 2003
- Schuurman, I., R. Schukking, W. Nedermeijer, Kwaliteitsrapportage gemeente Utrechtse Heuvelrug. 2009
- Spectrum, Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling, De Achterhoek, een jaar na de herindeling, 2006
- Toonen, Th., M. van Dam e.a., Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit, Van Gorcum 1996
- Twist, M.J.W. van, J.M. Schulz, M. van der Steen, J. Ferket, J. Scherpenisse, Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel
- Twist, M.J.W. van, J.M. Schulz, M. van der Steen, J. Ferket, J. Scherpenisse, Verdiepingsonderzoek gemeentelijke herindeling. Een nadere analyse van twaalf Limburgse herindelingen
- Twynstra Gudde, Het BEL-model werkt voor Blaricum, Eemnes en Laren 2011, 2011
- Valkema, R.R., Zelfstandige gemeenten door samenwerking. Samenwerking als manifestatie van bestuurskrachtige gemeenten, 2008
- VNG, Fusieproces Peel en Maas, 2010
- Waltmans, H., Gemeentelijke herindeling in Nederland, Stubeg 1994
- Wilde, M., de, Financieel (v)erkend, 20 jaar Landgraaf, 2001
- Zee, T. van der, M. Herweijer, Evaluatie model Groningen – Ten Boer, 2011

Bijlagen

Bijlage

1. Overzicht heringedeelde gemeenten

De grijs gearceerde gemeenten zijn nader verkend in deze quickscan. In het kader van relevantie en actualiteit is een grens getrokken bij 15 jaar oude herindelingen.

Fusiegemeenten	Provincie	Fusie jaar	Inwoners (aantal)		Kenmerk (mate van verstedelijking)				
			Tot 100.000	Meer dan 100.000	Niet	Weinig	Matig	Sterk	Zeer sterk
Breda	Noord-Brabant	1997		176401				X	
Heusden	Noord-Brabant	1997	43112			X			
Roosendaal	Noord-Brabant	1997	77426				X		
Tilburg	Noord-Brabant	1997		207580				X	
Waalwijk	Noord-Brabant	1997	46422				X		
Middelburg	Zeeland	1997	47768					X	
Weert	Limburg	1998	48668				X		
Emmen	Drenthe	1998		108838		X			
Aa en Hunze	Drenthe	1998	25738		X				
Noordenveld	Drenthe	1998	30955			X			
Borger-Odoorn	Drenthe	1998	25859		X				
Coevorden	Drenthe	1998	35881		X				
Meppel	Drenthe	1998	32573				X		
Westerveld	Drenthe	1998	19198		X				
De Wolden	Drenthe	1998	23753		X				
Zaltbommel	Gelderland	1999	26774			X			
Maasdriel	Gelderland	1999	24022		X				
Buren	Gelderland	1999	25949		X				
Tynaarlo	Drenthe	2000	32357		X				
Midden-Drenthe	Drenthe	2000	33558		X				
Nijkerk	Gelderland	2000	40126			X			
Overbetuwe	Gelderland	2001	46269			X			
Kampen	Overijssel	2001	50705				X		
Hardenberg	Overijssel	2001	59430		X				
De Bilt	Utrecht	2001	42032				X		
Woerden	Utrecht	2001	50052				X		

Fusiegemeenten	Provincie	Fusie jaar	Inwoners (aantal)		Kenmerk (mate van verstedelijking)				
			Tot 100.000	Meer dan 100.000	Niet	Weinig	Matig	Sterk	Zeer sterk
Horst aan de Maas	Limburg	2001	41017			X			
Venlo	Limburg	2001		100027			X		
Sittard-Geleen	Limburg	2001	94535				X		
Hof van Twente	Overijssel	2001	35599			X			
Dalfsen	Overijssel	2001	27432		X				
Olst-Wijhe	Overijssel	2001	17659		X				
Raalte	Overijssel	2001	36603			X			
Zwartewaterland	Overijssel	2001	22048			X			
Pijnacker-Nootdorp	Zuid- Holland	2002	50103				X		
Echt-Susteren	Limburg	2002	32165			X			
Dinkelland	Overijssel	2002	26037		X				
Lingewaard	Gelderland	2003	45770			X			
Steenwijkerland	Overijssel	2003	43402			X			
Zwijndrecht	Zuid- Holland	2003	44499					X	
Terneuzen	Zeeland	2003	54742			X			
Twenterand	Overijssel	2003	33929			X			
Westland	Zuid- Holland	2004		101980			X		
Midden-Delfland	Zuid- Holland	2004	18225				X		
Neder-Betuwe	Gelderland	2004	22614		X				
Rijssen-Holten	Overijssel	2004	37561			X			
Berkelland	Gelderland	2005	44911			X			
Zutphen	Gelderland	2005	47144				X		
Doetinchem	Gelderland	2005	56252				X		
Oude IJsselstreek	Gelderland	2005	39839			X			
Montferland	Gelderland	2005	35043			X			
Bronckhorst	Gelderland	2005	37441		X				
Aalten	Gelderland	2005	27305			X			
Zevenaar	Gelderland	2005	32429				X		
Lochem	Gelderland	2005	33263			X			
Deventer	Overijssel	2005	98672					X	
Utrechtse Heuvelrug	Utrecht	2006	48267			X			
Katwijk	Zuid- Holland	2006	62476					X	

Fusiegemeenten	Provincie	Fusie jaar	Inwoners (aantal)		Kenmerk (mate van verstedelijking)				
			Tot 100.000	Meer dan 100.000	Niet	Weinig	Matig	Sterk	Zeer sterk
Teylingen	Zuid- Holland	2006	35686				X		
Lansingerland	Zuid- Holland	2007	55265			X			
Roermond	Limburg	2007	56165				X		
Medemblik	Noord- Holland	2007	43117			X			
Leidschendam-Voorburg	Zuid- Holland	2007	72405						X
Oost Gelre	Gelderland	2007	30005			X			
Leudal	Limburg	2007	36462		X				
Maasgouw	Limburg	2007	24095		X				
Roerdalen	Limburg	2007	21092		X				
Peel en Maas	Limburg	2010	43271		X				
Oldambt	Groningen	2010	39095		X				
Venray	Limburg	2010	42959			X			
Súdwest Fryslân	Friesland	2011	82634		X				
Oss	Noord- Brabant	2011	84639				X		
De Ronde Venen	Utrecht	2011	42977			X			
Hollands Kroon	Noord- Holland	2012	47703		X				
Schagen	Noord- Holland	2013	46436				X		
Goeree-Overflakkee	Zuid- Holland	2012	48312		X				
Molenwaard	Zuid- Holland	2013	29102						
Samenwerkings- verbanden									
Stadskanaal	Groningen	2010	32998			X			
Vlagtwedde	Groningen	2010	16260		X				
Bellingwedde	Groningen	2010	9283		X				

Fusiegemeenten	Provincie	Fusie jaar	Inwoners (aantal)		Kenmerk (mate van verstedelijking)				
			Tot 100.000	Meer dan 100.000	Niet	Weinig	Matig	Sterk	Zeer sterk
<i>BEL-combinatie</i>		2008							
Blaricum	Noord- Holland		9038			X			
Eemnes	Utrecht		8824			X			
Laren	Noord- Holland		11360			X			
Ten Boer	Groningen	2007	7477		X				
Groningen	Groningen	2007		193127					X
Losser	Overijssel	2011	22673			X			
Enschede	Overijssel	2011		158048				X	
<i>Middelsee-gemeenten</i>									
Het Bildt	Friesland		10798		X				
Ferwerderadiel	Friesland		8837		X				
Leeuwarderadeel	Friesland		10332			X			
Menameradiel	Friesland		13773		X				
<i>Krimpenerwaard (K5)</i>		2006							
Bergambacht	Zuid- Holland		9908		X				
Nederlek	Zuid- Holland		13992			X			
Ouderkerk	Zuid- Holland		8049			X			
Schoonhoven	Zuid- Holland		11814				X		
Vlist	Zuid- Holland		9773		X				
<i>De Waard</i>		2009							
Nieuw-Lekkerland	Zuid- Holland					X			
Graafstroom	Zuid- Holland				X				
Liesveld	Zuid- Holland				X				

Bijlage

2. Opdrachtformulering Gemeente Haren

Opdracht aan Bureau Zuiderlicht t.a.v. herindelingscenario's

Haren, 8 juli 2013

Onderzoek naar de bestuurs- en uitvoeringskracht van de nieuw te vormen gemeenten

De gemeenteraad van Haren wil ten aanzien van het onderzoek graag de relatie met de onlangs uitgevoerde SWOT zien. Er moet antwoord gegeven worden op de vraag 'Wat zou de nieuw te vormen gemeente opleveren in het verbeteren van de Harense zwaktes en het versterken van de Harense sterke punten'. Vanwege de korte periode en het feit dat het vakantie is, is contact gelegd met Bureau Zuiderlicht met de vraag of het een onderzoek zou kunnen uitvoeren. Er is een voorkeur voor Zuiderlicht omdat het de sterkte/zwakte-analyse (SWOT) heeft uitgevoerd en daarmee kennis van de organisatie heeft.

De raad heeft besloten dat het onderzoek een quickscan van de bestuurs- en uitvoeringskracht van de nieuw te vormen gemeente moet inhouden, aan de hand van de eerder gemaakte SWOT-analyse. Daarbij moet niet gefocust worden op de drie herindelingscenario's, maar moet Zuiderlicht vergelijkbare gemeenten van 50.000 of 80.000 inwoners, met een vergelijkbare structuur (platteland/stedelijk) als uitgangspunt nemen (van een gemeente met 200.000 inwoners wordt verondersteld dat er voldoende bestuur- en uitvoeringskracht is). Er moet antwoord gegeven worden op de vraag: 'Is een gemeente van die omvang in staat de opgaven uit te voeren?'

De opdracht aan Bureau Zuiderlicht is de volgende: voer een onderzoek uit met daarin de volgende onderdelen:

1. Quickscan van de bestuurs- en uitvoeringskracht van vergelijkbare gemeenten (50.000, 80.000 en 200.000) aan de hand van de SWOT
2. Toetsing van de drie herindelingscenario's aan de criteria uit het rapport 'Grenzeloos Gunnen', en mogelijke andere voor- en nadelen van de drie scenario's

Maximaal beschikbaar budget is € 10.000.

Het college zal de offerte van Zuiderlicht beoordelen en de fractievoorzitters hierover informeren, zodat helder is voor de raad welke opdracht aan Zuiderlicht is gegeven. De quickscan moet eind augustus worden opgeleverd. De burgemeester zou het prettig vinden

als zij de uitkomsten ervan mee kan nemen in haar toelichting aan inwoners tijdens de inloopavonden op 3 en 4 september.