

**Voorstel aan** : Gemeenteraad van 14 oktober 2013  
**Nummer** : 42  
**Onderwerp** : Herindeling gemeente Haren  
**Bijlage(n)** : 12

**Samenvatting** : Op basis van onder meer de uitkomsten van de gehouden informatiebijeenkomsten, de inhoud van het burgerinitiatief en de uitkomsten uit de quick scan, wordt voorgesteld de keuze voor een herindelingspartner, uit te stellen tot uiterlijk 25 november 2013.

**Voorgestelde beslissing** :

1. Op 14 oktober 2013 geen besluit nemen over de gewenste herindelingspartner, en meer tijd nemen voor het proces van het maken van een zorgvuldige keuze;
2. De periode tot 15 november a.s. gebruiken om de drie herindelingsopties nader uit te diepen;
3. Uiterlijk in de raadsvergadering van 25 november a.s. een definitief besluit nemen over de gewenste herindelingspartner.

## Raadsvoorstel over herindeling

### Inhoudsopgave

- 1 Aanleiding tot dit raadsvoorstel
2. Wat hebben we gedaan
  - A. Enquete
  - B. Informatiebijeenkomsten
  - C. Quicksan
  - D. Vervolggesprekken mogelijke herindelingspartners
3. Grondwettelijk en wettelijk kader (Wet arhi)
4. Zelfstandig blijven versus herindelen
5. Standpunt provincie
6. Advies/voorstel
7. Bijlagen:
  - bijlage 1: 'Waarom herindeling – aanleiding en historie'
  - bijlage 2: Uitslagen enquête
  - bijlage 3: Verslagen van de informatiebijeenkomsten
  - bijlage 4: Aanbiedingsbrief en rapportage 'Quicksan bestuurs- en uitvoeringskracht nieuw te vormen gemeente'
  - bijlage 5: Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013
  - bijlage 6: Brief provincie Groningen over visie bestuurlijke toekomst d.d. 2 juli 2013
  - bijlage 7: Provinciale visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen d.d. 2 juli 2013
  - bijlage 8: Brief van de provincie Groningen d.d. 10 september 2013 over herindeling
  - bijlage 9: Brief college aan raad over brief provincie d.d. 11 september 2013
  - bijlage 10: Brief van de OR d.d. 12 september 2013
  - bijlage 11: Overzicht nog te onderzoeken gegevens, vragen en criteria
  - bijlage 12: Concept raadsbesluit

### 1 Aanleiding tot dit raadsvoorstel

#### *Raadsvergadering d.d. 24 juni 2013 over samenwerking en herindeling*

In uw vergadering van 24 juni 2013 heeft u de notitie 'Verkenning van samenwerking' besproken. Uit deze bespreking bleek dat u samenwerking met andere omliggende gemeenten niet meer ziet als een mogelijke optie, maar dat u zich wilt richten op herindeling. U besprak op 24 juni 2013 het volgende:

- De meerderheid van de raad kiest voor herindeling.
- 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).
- Er moet in gesprek gegaan worden met inwoners (informereren en horen). Dit proces is een coproductie van raad en college. Fractiewoordvoerders, griffier en raadsvoorzitter komen op korte termijn bijeen om afspraken te maken over de inhoud van de informatiebijeenkomsten met inwoners en de eventuele inzet van een extern bureau. De drie herindelingsvarianten worden uitgediept door het college.

Op 1 juli 2013 heeft bovengenoemd overleg plaats gevonden en zijn afspraken gemaakt over zowel de inschakeling van een extern bureau als de inhoud en vorm van de informatiebijeenkomsten met inwoners. Daarbij is vastgesteld dat de raad 1. de bestuurs- en uitvoeringskracht van de nieuw te vormen gemeenten wil onderzoeken (vertaald in een quickscan-opdracht aan bureau Het Zuiderlicht) en 2. wil onderzoeken wat de inwoners van de gemeente Haren belangrijk vinden in relatie tot een nieuw te vormen gemeente.

Tevens is besloten dat dit proces een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van raad en college en dat de uitkomsten van enquêtes/inloopavonden en quickscan worden verwerkt in een raadsvoorstel dat wordt behandeld in een extra raadsvergadering op 14 oktober 2013.

In dit raadsvoorstel betrekken wij de uitkomsten van de gehouden enquête, de informatiebijeenkomsten, de quickscan en de vervolggesperkken met de drie mogelijke herindelingspartners.

Voor een overzicht van de aanleiding, historie en terugblik op uw besluiten rondom het onderwerp samenwerking en herindeling verwijzen wij u naar bijlage 1: 'Waarom herindeling – aanleiding en historie'. (Deze bijlage is overigens een weergave van de presentatie die door burgemeester Janny Vlietstra en raadsgriffier Onno de Vries gehouden is tijdens de informatiebijeenkomsten over herindeling op 2 en 4 september 2013, en tevens op de gemeentelijke website gepubliceerd.)

## 2. Wat hebben we gedaan

In de periode juli tot september 2013 hebben wij het volgende gedaan:

- A. Het voorbereiden en uitvoeren van een enquête voor de inwoners over wat zij belangrijk vinden wanneer Haren herindeelt, welke voorzieningen behouden zouden moeten blijven, en hoe men aankijkt tegen de gemeentelijke dienstverlening.
  - B. Het voorbereiden en uitvoeren van informatiebijeenkomsten in de vier dorpen.
  - C. Het laten uitvoeren van een quickscan van bestuurs- en uitvoeringskracht van vergelijkbare gemeenten.
  - D. Het houden van vervolggesperkken met mogelijke herindelingspartners
- Hieronder vindt u de resultaten van bovengenoemde punten.

### 2A. Uitkomsten uit de gehouden enquête

Totstandkoming enquête

Op 1 juli hebben de fractievoorzitters/-woordvoerders besloten de inwoners te bevragen over hun wensen en verwachtingen ten aanzien van een herindeling van Haren. Besloten werd deze wensen te inventariseren door middel van 4 informatieavonden en een enquêteformulier. Op basis van het overleg en schriftelijke inbreng vanuit de raad werd een vragenlijst opgesteld. Deze werd gepubliceerd op de speciale website over herindeling en in het Harener Weekblad.

Totaal aantal verwerkte formulieren:	<u>393</u>
- Via website:	286
- Via Harener Weekblad:	107
Niet verwerkte onvolledig ingevulde formulieren:	<u>103</u>
- Niet alle vragen ingevuld of onjuist ingevuld:	66
- Ingevulde vragenformulieren zonder vraag 6:	37
Aantal blanco ingevulde formulieren:	<u>43</u>
- meeste met verzoek tot uitstel keuze herindeling	

Toelichting

De gemeente heeft 393 ingevulde enquêteformulieren verwerkt. Van de 393 formulieren zijn er 286 via het digitale vragenformulier op de website ingevuld. De gemeente heeft daarnaast 107 papieren enquêteformulieren verwerkt. Dat waren formulieren die via het Harener Weekblad en via de losse enquêteformulieren (die op de informatieavonden zijn uitgereikt) zijn ingeleverd.

Naast de 393 ingevulde formulieren ontving de gemeente ook 103 niet volledig of niet juist ingevulde enquêteformulieren. Deze formulieren zijn niet verwerkt omdat ze een onvolledig totaalbeeld zouden geven van de voorkeuren van inwoners. De bedoeling van de enquête was immers voorkeuren van inwoners te horen op basis waarvan de gemeenteraad een keuze zou kunnen maken op 14 oktober.

Ook ingevulde formulieren waarin de scorevragen (waarderingvragen van 1 t/m 5 etc) onjuist werden ingevuld (bijvoorbeeld met alle scores 1 in plaats van een waardering van 1 t/m 5) zijn niet verwerkt.

Ten slotte ontving de gemeente 43 niet ingevulde enquêteformulieren. De meeste inwoners gaven hierbij aan meer informatie nodig te hebben om de formulieren te kunnen invullen of wensten uitstel in de besluitvorming.

#### Respons enquête

We hebben het aantal ingevulde enquêtes vergeleken met het aantal stemgerechtigden in Haren, om een beeld te krijgen hoe groot de respons is, uitgedrukt in een percentage. Hierbij zijn we uitgegaan van het aantal stemgerechtigden voor de komende gemeenteraadsverkiezingen; een aantal van 14856 inwoners. De respons is dan 3,6%. Dit percentage is berekend op basis van het totale aantal ingeleverde formulieren: 393 compleet ingevulde formulieren, plus 103 onvolledig ingevulde formulieren en 43 leeg ingevulde formulieren.

#### Resultaten

Een samenvatting van de resultaten van de enquête vindt u hieronder. De volledige resultaten van de enquête, inclusief tabellen en antwoorden op open vragen, vindt u in bijlage 2.

#### *Vraag 1 Wat is voor u het belangrijkste kenmerk van Haren dat bij een herindeling behouden moet blijven?*

Het dorpse karakter van Haren wordt door 42% van de 393 respondenten benoemd als belangrijkste kenmerk van Haren dat behouden moet blijven bij herindeling. De groene buffer tussen dorp en stad werd als tweede belangrijkste kenmerk benoemd (19%), gevolgd door de hoge kwaliteit van de natuur en het landschap (18%).

De dorpse bebouwing met ruime kavels zonder hoogbouw scoorde het laagst als te behouden kenmerk: 9%.

#### *Vraag 2 Waar zou het gemeentebestuur van Haren zich volgens u sterk voor moeten maken bij een herindeling?*

Snelle, kwalitatief goede en toegankelijke dienstverlening vindt 23% van de 393 respondenten het belangrijkste aandachtspunt bij een heringedeeld Haren. Daarop volgen gelijkblijvende woonlasten (18%) en een eigen gemeenteloket (16%).

Het minst belangrijk vonden de respondenten gelijkblijvend minimabeleid: 1% Van de respondenten gaf aan dit heel belangrijk te vinden.

#### *Vraag 3 Welke voorzieningen zouden volgens u in Haren moeten blijven bij een herindeling?*

Behoud van onderwijsvoorzieningen vinden de respondenten de belangrijkste voorziening die behouden moet blijven: 41%. Hierop volgt de bibliotheek met 15% en voorzieningen voor ouderen met 14%.

De minst belangrijke voorzieningen zijn volgens de respondenten de muziekschool (1%), 't Clockhuys (3%) en het zwembad (8%).

*Vraag 4 Welke gevolgen verwacht u voor uzelf, wanneer Haren herindeelt?*

De meeste respondenten verwachten dat de kosten van het wonen in Haren zal toenemen bij een herindeling: 66%.

In het contact met de gemeente verwacht 77% van de respondenten dat het contact met het bestuur zal verminderen. Van de 393 respondenten verwacht 76% dat ook de betrokkenheid van de gemeente bij de inwoners zal afnemen. Dat het karakter van Haren zal verminderen bij een herindeling verwacht 64% van de respondenten.

*Vraag 5 Hoe wilt u bij voorkeur op de hoogte blijven van de ontwikkelingen over het samengaan van de gemeente Haren met de andere gemeenten?*

Het grootste deel van de 393 respondenten geeft aan via de krant op de hoogte te willen blijven over de herindeling: 48%. Informatie via informatiebijeenkomsten prefereert 17% van de 393 respondenten. De website als informatiekanaal levert 16% van de stemmen op. Social media scoort het laagst als kanaal voor informatieverspreiding: 7%. Slechts 1% van de respondenten geeft aan geen behoefte te hebben aan nieuwe informatie over de herindeling.

*Vraag 6 Mochten de voor- en nadelen van de herindelingsscenario's ongeveer gelijk zijn, welke voorkeur heeft u dan voor een herindeling?*

Tynaarlo scoort het hoogst als herindelingspartner: 77%, gevolgd door Groningen, Ten Boer en een deel van Slochteren (17%). De Gorechtvariant heeft de minste voorkeursstemmen: 6%.

**Toelichting**

Van de 393 respondenten gaven 287 mensen een toelichting op hun keuze. In hoofdlijnen is de voorkeur voor een herindeling met Tynaarlo gebaseerd op de gelijksoortige dorpsidentiteit van beide gemeenten. 'Vergelijkbaar karakter, vergelijkbare cultuur en omgeving, de landelijkheid' zijn veel genoemde overeenkomstige kenmerken.

Mensen die kozen voor de variant Groningen, Ten Boer, deel Slochteren noemden met name de nu al bestaande oriëntatie op Groningen als belangrijkste reden voor samenvoeging met 'Groningen'. Mensen die tegen een samenvoeging met 'Groningen' stemden, gaven vooral aan te verwachten dat Haren 'het onderspit zou delven' bij een samenvoeging.

De Gorechtvariant wordt over het algemeen als een niet-vergelijkbare gemeente beoordeeld.

De complete opsomming van reacties vindt u in bijlage 2.

N.B. Op het moment van schrijven van dit raadsvoorstel, 26 september 2013, werden 302 ingevulde papieren enquêtes overhandigd door Vereniging Dorpsbelangen Noordlaren. Deze konden op dat moment niet meer worden verwerkt. Voorstel is om deze op een later tijdstip te analyseren en u hierover te berichten.

**2B. Informatiebijeenkomsten inwoners**

Ruim 250 inwoners bezochten de informatiebijeenkomsten in Haren, Noordlaren, Glimmen en Onnen.

De informatiebijeenkomsten waren bedoeld om enerzijds inwoners te informeren, en anderzijds om hun wensen met betrekking tot herindeling te inventariseren. College- en raadsleden wilden graag van inwoners horen:

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

Tijdens de bijeenkomsten bleek dat veel aanwezigen meer tijd willen en meer informatie zeggen nodig te hebben over de noodzaak van een herindeling. Een deel van de aanwezigen was mede-indiener of ondertekenaar van het Burgerinitiatief 'Uitstel', dat pleit voor uitstel van de besluitvorming tot na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014. De algemene tendens was: vertel inwoners eerst wat de gevolgen zijn van de verschillende herindelingsopties, daarna wil men pas kiezen. Een antwoord op de vraag wat inwoners belangrijk vinden, kwam daardoor onvoldoende aan bod.

## 2C. Rapport quickscan

In de maanden juli tot september 2013 heeft bureau Het Zuiderlicht een quickscan uitgevoerd op de volgende drie punten:

- 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.

### Conclusies uit de quickscan

Het meest opvallende resultaat uit de scan is dat blijkt dat er weinig effectmetingen zijn uitgevoerd na herindelingen tussen gemeenten. Daar waar die wel zijn uitgevoerd, gaat het meer om evaluaties van de totstandkoming van de nieuwe gemeente (clustervorming, proces), dan een daadwerkelijke effectmeting.

Eveneens opvallend vinden wij dat op basis van de quickscan, geen uitspraak kan worden gedaan over de optimale schaalgrootte, noch kan er iets worden gezegd over de bestuurskracht van (heringedeelde) gemeenten van 50.000, 80.000 of 200.000 inwoners. Blijkbaar heeft in ons land weinig onderzoek plaatsgevonden in het vergelijken van bestuurs- en uitvoeringskracht van gemeenten.

Toch zijn er wel belangrijke conclusies te trekken uit de quickscan. De eerste is dat herindeling een positief effect blijkt te hebben op de meeste criteria uit de sterkte-zwakke analyse. Dan gaat het om het verminderen van kwetsbaarheid, het vergroten van kennis en het verbeteren van de kwaliteit van producten en diensten.

De tweede conclusie is dat onderzocht is wat de burger in zijn dagelijks leven merkt van een bestuurlijke herindeling. Het antwoord daarop is 'weinig tot niets'. De gemeentelijke dienstverlening gaat gewoon door, het huisvuil wordt opgehaald, het paspoort of rijbewijs kan worden aangevraagd, vergunningen worden verleend, enz. Het bureau Zuiderlicht schrijft dat de gemeente Haren zonder herindeling waarschijnlijk slechter af zou zijn: 'Volgens de uitkomsten van de sterkte-zwakke 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, een verbetering voor de burger te noemen.'

Twee belangrijke aandachtspunten die de quickscan noemt aangaande de criteria uit de sterkte-zwakke analyse, zijn de volgende:

- 'Meerdere onderzoeken wijzen uit dat een herindeling achteraf gezien niet heeft geleid tot een kostenbesparing. Dat betekent niet automatisch een kostenverhoging, maar het risico ertoe bestaat wel. Efficiency-effecten zijn op zijn best pas jaren na de herindeling meetbaar. Reden genoeg om alert te zijn op de financiële effecten gedurende het hele proces van herindeling.'
- 'Een 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 vergrote afstand tussen burger en bestuur, kunnen minimaliseren.’ Daar zijn overigens goede voorbeelden van in het land.

Hoewel bovenstaande aandachtspunten belangrijk zijn om mee te nemen in het uiteindelijke herindelingsproces, bieden ze nu geen aanknopingspunten bij het bepalen van de voorkeur voor een bepaald scenario.

Verder zijn in de quickscan de drie herindelingsscenario's getoetst aan de criteria van het rapport 'Grenzeloos Gunnen':

Bureau Het Zuiderlicht stelt dat in het algemeen bij een herindeling de bestuurskracht toeneemt. Een uitspraak over welk van de drie herindelingsscenario's de meeste bestuurs- en uitvoeringskracht oplevert heeft Het Zuiderlicht niet gegeven.

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

Qua regionale opgaven geeft de quickscan aan dat: 'die een provinciale focus hebben. Te denken valt aan de veiligheidsregio, omgevingsdienst en decentralisaties. Om die reden ligt Tynaarlo op basis van dit criterium duidelijk minder voor de hand.'

Tot slot komt bureau Het Zuiderlicht met een aantal succesfactoren voor herindeling. Dan gaat het om eerdere ervaringen met samenwerking, maakbaarheid/haalbaarheid, proces en regie, identiteit, draagvlak, regionaal belang en rol van de provincie. Deze punten worden verder uitgelegd in de bijgevoegde quickscan-rapportage.

Hoewel de quickscan waardevolle bevindingen bevat, biedt zij onvoldoende input om tot een onderbouwde voorkeur voor een van de herindelingsscenario's te komen.

## **2D. Vervolggesprekken met mogelijke herindelingspartners**

Verkennde gesprekken in april/mei 2013

In de maanden april en mei 2013 hebben wij ter verkenning van samenwerking gesprekken gevoerd met o.a. de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Groningen en Tynaarlo. Tijdens deze gesprekken hebben de Groninger gemeenten aangegeven dat zij zich richten op herindeling. De gemeenteraden van Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren hebben al vóór de zomer uitgesproken dat zij de voorkeur geven aan een herindeling met Haren in de zogenaamde 'Gorechtvariant'.

In de verkennende gesprekken over samenwerking met de gemeenten Groningen en Tynaarlo, was een voorzigtiger geluid te horen. Het toenmalige college van Tynaarlo gaf aan dat de Drentse gemeenten niet bezig waren met herindeling, maar met een samenwerking binnen STAAN (Samenwerking Tynaarlo, Assen, Aa en Hunze, Noordenveld). Het college van Tynaarlo gaf aan dat het op zich wel open stond voor een eventuele fusie met Haren. Daarbij zou een grenscorrectie moeten plaatsvinden.

In de gesprekken met de gemeente Groningen liet het college van Groningen weten niet op zoek te zijn naar samenwerkings- en/of herindelingspartners. Rondom herindeling koos het college van Groningen ervoor een terughoudende opstelling aan te nemen, maar 'bereidwillig' gesprekken hierover te voeren. De gemeenteraad van Groningen is in juni akkoord gegaan met een brief waarin het college van Groningen schrijft: 'Een herindeling met de gemeenten Haren, Ten Boer en het Meerstad-deel van Slochteren is goed voorstelbaar. Wij hebben hierin een open en uitnodigende houding. We gaan graag het nadere gesprek hierover aan. Herindeling vraagt wat ons betreft altijd een betrokkenheid 'van weerszijden'. We realiseren ons dat een proces van bestuurlijke herindeling gepaard gaat met veel gevoeligheden. Dit vraagt om een prudent optreden.'

Nader verkennende gesprekken in september 2013

Voor een nadere verkenning en verdieping van de drie herindelingsscenario's hebben wij opnieuw gesproken met de colleges van zowel de 'Gorechtvariant', de gemeente Tynaarlo als de gemeente Groningen. Daarnaast heeft op initiatief van de makelaars een gesprek plaatsgevonden met de gemeenten Haren, Groningen en Ten Boer gezamenlijk.

#### Gorecht

De colleges van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde zijn duidelijk in het uitspreken van hun voorkeur van herindeling. Zij hebben de gezamenlijke wens tot herindeling met de gemeente Haren. Wel laten zij weten dat zij, wanneer de gemeente Haren niet tijdig een besluit neemt, overgaan tot het verder onderzoeken van andere voor hen mogelijke scenario's (herindeling met Veendam of Oldambt). Ambtelijk wordt deze variant verder verdiept.

#### Tynaarlo

Het college van Tynaarlo geeft aan, positief te zijn over een mogelijke herindeling met Haren. Tussen beide colleges werd besproken dat een daarmee gepaard gaand besluit over een grenscorrectie, volgens de Wet arhi door de provincies Groningen en Drenthe genomen zou moeten worden, waarbij de keuze is: de nieuwe gemeente Haren/Tynaarlo valt a) binnen de provincie Drenthe of b) binnen de provincie Groningen. De beide provincies moeten tijdens het wettelijke proces van herindeling (arhi) hierover een uitspraak doen. Een mogelijkheid is dat de gemeenten Haren en Tynaarlo de provincies vragen zich voorafgaand aan de arhi-procedure uit te spreken over deze voor de beide gemeenten belangrijke keuze. Deze uitspraak kan dan gebruikt worden voor het maken van een keuze voor Tynaarlo als herindelingspartner. De optie Haren/Tynaarlo wordt momenteel ambtelijk verder verdiept.

#### Groningen

Ook met het college van Groningen heeft een vervolggesprek plaats gevonden. Het college van Groningen is positief over een herindeling volgens de voorkeurvariant en ziet daarin kansen. Daarbij spreekt zij tegelijkertijd uit dat er veel zorgvuldigheid nodig is in het proces van herindelen. Groningen wil zich voortvarend inzetten voor het verkennen van de optie met Haren, met inachtneming van datgene wat in Haren als 'eigen' wordt ervaren. De optie samenwerking op de 'Ten Boer-manier' wordt door Groningen niet gezien als een duurzame oplossing, daarom kiest Groningen voor herindeling.

Het college van Groningen onderkent de zorgen die leven onder inwoners van Haren, onder andere het mogelijk bouwen op Harense gronden (groene long). Het college van Groningen geeft aan geen enkele ambitie te hebben tot het volbouwen van de 'groene long'. Ook deze optie wordt ambtelijk verder uitgediept. In het gezamenlijke gesprek van Haren, Groningen en Ten Boer is afgesproken dat ook de gemeente Ten Boer hierin meedoet.

### **3. Grondwettelijk en wettelijk kader (Wet arhi)**

In artikel 123, eerste lid, van de Grondwet is bepaald dat gemeenten bij wet kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten kunnen worden ingesteld. In de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) is geregeld hoe achtereenvolgens betrokken gemeente- en provinciebesturen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de voorbereiding tot een herindelingsregeling ter hand kunnen nemen en welke procedureregels in dat verband in acht genomen moeten worden.

Gelet op deze verantwoordelijkheid van de regering als medewetgever, is een Beleidskader voor gemeentelijk herindelingsbeleid geschreven waarin inhoudelijke criteria zijn geformuleerd aan de hand waarvan gemeentelijke en provinciale herindelingsvoorstellen worden getoetst, zodat voor gemeenten en provincies duidelijk is langs welke lijnen herindelingsvoorstellen door het kabinet beoordeeld zullen worden.



Het beleidskader hoeft niet te worden vastgesteld; het is het beleidskader van de minister en deze heeft het gepresenteerd aan de Tweede Kamer, waarop het via de vaste commissie voor binnenlandse zaken is besproken. De minister kan conform handelen, en dat betekent dat hij alle herindelingsvoorstellen voortaan zal toetsen aan dit kader. De gehele tekst van het nieuwe Beleidskader is te vinden in bijlage 5.

De belangrijkste wijzigingen die het kabinet met het nieuwe Beleidskader doorvoert, zijn het versterken van de positie van de provincie om in goede samenspraak met gemeenten zelf tot voorstellen voor herindeling te komen en de weging van het criterium draagvlak. Provincies hebben 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 versterking van de gemeentelijke bestuurskracht wel nodig is. Provincies kunnen in dergelijke gevallen en in gevallen waar naar het oordeel van de provincie urgente problemen spelen die alleen opgelost kunnen worden met een herindeling, het initiatief nemen in het gesprek over versterking van de gemeentelijke bestuurskracht en wanneer nodig zelf een arhi-procedure starten.

#### Criteria toetsing voorstellen

Het Beleidskader gemeentelijke herindelingen formuleert de criteria aan de hand waarvan het kabinet gemeentelijke en provinciale herindelingsvoorstellen toetst. Per geval zal een afweging gemaakt moeten worden op basis van de lokale en regionale omstandigheden, ontwikkelingen en context. Een afweging die voor de betrokken gemeenten leidt tot een versterking van de bestuurskracht en die goed past binnen de regio waar de gemeenten in liggen. Het kabinet zal deze afweging in ieder geval toetsen aan de volgende vijf criteria:

- a) Draagvlak
- b) Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid
- c) Bestuurskracht
- d) Evenwichtige regionale verhoudingen
- e) Duurzaamheid

ad a) Draagvlak: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk

Draagvlak voor een herindeling is belangrijk. Het streven moet zijn gericht op herindelingen die op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen. Het kabinet juicht voorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten en (een meerderheid van) hun inwoners kunnen rekenen dan ook toe. Maar dit betekent niet dat unanimitieit bij gemeentebesturen (of inwoners) voor het kabinet vereist is om een herindelingsadvies over te nemen. Het kabinet zal de mate van draagvlak volgens dezelfde maatstaven beoordelen als in de voorgaande kaders: lokaal bestuurlijk (de gemeenteraden), maatschappelijk (o.a. inwoners en organisaties) en regionaal (overige gemeenten en provincie).

De gekozen herindeling kent bij voorkeur de steun van alle gemeente(rade)n en van de betrokken inwoners (lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak). Het kabinet wil echter bij herindelingen voorkomen dat door één gemeente feitelijk een veto kan worden uitgesproken over een herindeling waar andere gemeenten groot belang bij hebben of die een positieve bijdrage levert aan de regionale bestuurskracht, dan wel de regionale bestuurlijke verhoudingen (regionaal draagvlak). Het kabinet wil bovendien voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst of dat urgente herindelingen niet doorgaan omdat één van de andere gemeenten geen steun aan de herindeling geeft.

### Betrokkenheid inwoners

Wanneer de gemeenteraad in november een besluit neemt over de gewenste herindelingspartner, zullen daarna de voorbereidingen van een herindelingsontwerp kunnen beginnen. Op het moment van een voorgenomen herindeling treden de procedures van de Wet arhi in werking. In deze Wet is geregeld dat de betrokken gemeenteraden een herindelingsontwerp opstellen, en deze ter inzage leggen voor burgers. Wij zullen de burgers daarop uitnodigen hun zienswijzen kenbaar te maken. De ingediende zienswijzen zullen wij vervolgens meenemen in het definitieve ontwerp.

### Fasen in herindeling

Binnen het proces van herindeling kunnen zes fasen worden onderscheiden:

- a De verkennende fase  
De eerste contacten worden gelegd en er worden verkenningen en besprekingen gevoerd met buurgemeenten en andere betrokken partijen. De fase loopt tot aan de feitelijke start van de arhi-procedure.
- b Het voorstel tot herindeling  
Op het moment dat de betrokken gemeenteraden besluiten tot de voorbereiding van een herindelingsontwerp (het voorstel tot herindeling) spreken we van een voorgenomen herindeling en treden de procedures van de Wet arhi in werking. In deze fase stellen gemeenten vaak een regiegroep, stuurgroep en enkele werkgroepen in die voorbereidingen treffen om te komen tot een herindelingsontwerp en invulling geven aan het vervolg van het herindelingsproces. Nadat het concept-herindelingsontwerp door de gemeenteraden is vastgesteld, wordt het acht weken ter inzage gelegd om eenieder in de gelegenheid te stellen zijn of haar zienswijze kenbaar te maken. De zienswijzen worden meegenomen in het definitieve herindelingsontwerp dat de betrokken colleges opstellen. Indien de betrokken gemeenteraden het herindelingsadvies gezamenlijk vaststellen wordt het naar Gedeputeerde Staten gezonden.
- c De voorbereiding van de herindeling
- d De voorbereiding van de fusie van organisaties
- e De overgangsfase
- f De start van de nieuwe gemeente

### 4. Zelfstandig versus herindelen

In de bijlage 'Waarom herindeling – aanleiding en historie', is naar ons idee voldoende beschreven waarom zelfstandig blijven voor de gemeente Haren, geen optie meer is. Zelfstandig blijven betekent dat we bijvoorbeeld fors moeten gaan investeren in personeel, omdat we niet meer voldoen aan de (landelijk opgestelde) kwantiteits- en kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de Wabo-taken (vergunningverlening). Niet voor niets heeft u op basis van de sterkte-zwakke analyse besloten tot het verkennen van samenwerking, een optie die inmiddels achterhaald blijkt door de gemeentelijke herindelingen in de provincie Groningen.

### 5. Standpunt provincie

Het college van Gedeputeerde Staten heeft naar aanleiding van het rapport 'Grenzeloos Gunnen' een visie vastgesteld op de bestuurlijke organisatie in Groningen (zie bijlage 6 en 7). Begin september heeft het college van Haren aan het college van GS van de provincie Groningen twee vragen gesteld namelijk over de datum van 1 december 2013, en over een mogelijke herindeling over de provinciegrens heen. GS van de provincie heeft hierover een brief gestuurd, die wij u hebben doen toekomen (zie bijlage 8 en 9).

Over een mogelijke grenscorrectie schrijven GS van de provincie Groningen het volgende: *'Onderzoek naar de feitelijke realiseerbaarheid van een provinciegrens-overstijgende fusie is voor ons pas aan de orde als er daadwerkelijk sprake is van een goed inhoudelijk onderbouwde voorkeur van de gemeente, die ook aan de overige randvoorwaarden voldoet.'* Hieruit leiden wij af dat GS van de provincie pas naar de optie Tynaarlo wil kijken, nadat beide gemeenten daarover een positief besluit hebben genomen. Daarbij merken wij op dat wat wij nodig hebben is, dat parallel aan ons eigen proces, GS in overleg treedt met GS van de provincie Drenthe om op voorhand duidelijkheid te geven over de vraag of de nieuwe gemeente bij Groningen dan wel bij Drenthe komt. Wij zullen dit verzoek neerleggen bij GS van Groningen.

Het tijdsbestek dat de provincie schetst is kort. De provincie houdt vast aan 1 december 2013 als uiterste datum voor het kenbaar maken van een voorkeur voor een of meerdere herindelingspartners. Ons college gaat er daarom van uit dat u vóór 1 december a.s. een definitieve keuze maakt. Daartoe worden door ons de drie mogelijke opties zo veel mogelijk verder verdiept.

## **6. Advies/voorstel**

Op basis van onder meer de uitkomsten van de informatiebijeenkomsten, de inhoud van het burgerinitiatief en de uitkomsten uit de quick scan concluderen wij dat het te vroeg is om nu een definitieve keuze te maken. Er bestaat, ook bij ons, behoefte aan meer informatie over de kansen en bedreigingen van de drie herindelingsopties. Wij stellen u daarom voor om meer tijd te nemen voor het proces van het maken van een zorgvuldige keuze voor een herindelingspartner en de periode tot 15 november a.s. te gebruiken om de drie herindelingsopties nader uit te diepen. Wij hebben hiertoe, met gebruikmaking van door verschillende fracties aangedragen punten, een lijst opgesteld van te onderzoeken punten per herindelingsscenario (zie bijlage 11). Wij stellen u voor uiterlijk in de raadsvergadering van 25 november a.s. een definitief besluit te nemen, zodat wij vóór 1 december 2013 aan de provincie duidelijk kunnen maken wat de Harense keuze inzake herindeling is.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,

mr. M.P. de Wilde,  
directeur/gemeentesecretaris

J.G. Vlietstra,  
burgemeester