

BESTUURSOVEREENKOMST HERINDELING GRONINGEN-TEN BOER-HAREN

Inleiding

De bestuursovereenkomst is de uitkomst van gesprekken in het Gemeentelijk Bestuurlijk Overleg, tussen Groningen en Ten Boer en Mw. Kool, de door de provincie Groningen aangezochte verbindingspersoon Haren.

De overeenkomst is uitvloeisel van het voornemen om nadere invulling te geven aan de door de gemeenten gezamenlijk gedefinieerde onderwerpen uit het Herindelingsontwerp omdat voor enkele thema's geldt dat ze nadere invulling behoeven en zorgen oproepen bij de inwoners van Haren en Ten Boer.

Doel bestuursovereenkomst

De bestuursovereenkomst beschrijft inhoudelijke én procesmatige uitgangspunten voor de verdere voorbereiding van de samenvoeging van de gemeenten per 1 januari 2019. Het bevat concrete maatregelen in reactie op door inwoners geuite zorgen over bestuurlijke nabijheid, de dienst- en zorgverlening, de voorzieningen en de ruimtelijke ontwikkeling.

Het doel van de bestuursovereenkomst is daarmee het scheppen van kaders waarbinnen de voorgenomen herindeling uitgewerkt wordt en de nieuwe gemeente vorm krijgt. Daarbij geldt als randvoorwaarde de door inwoners benoemde onderwerpen.

Vanwege de langdurige samenwerkingsrelatie tussen Ten Boer en Groningen, hebben beide gemeenten inzicht in, en kennis van elkaars financiële huishouding, en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten, administraties en waarderingsgrondslagen. Dit geldt in mindere mate voor Haren. Daarbij komt dat Ten Boer door een financieel stringent beleid, aan de vooravond van de herindeling 'schoon door de poort' zal gaan. Er wordt daarom van uit gegaan, dat in de periode tot aan herindelingsdatum er in de betrokken gemeenten voor het huidige voorzieningenniveau volledige dekking is in de afzonderlijke gemeentebegrotingen.

Bij de uitspraken in deze bestuursovereenkomst over het in stand houden van bestaande voorzieningen in de nieuwe gemeente moet worden aangetekend, dat bij het maken van keuzes uitgegaan is van de beschikbare actuele kennis, doorzicht en inzicht, en – indien aan de orde, kennis van (financiële) aanpassingen - in de periode tot aan de herindeling.

De instandhouding van voorzieningen, nu en in de toekomst, zal daarnaast natuurlijk altijd in verhouding moeten staan tot de kosten die hiermee gemoeid zijn en de lasten voor de inwoners ten opzichte van de maatschappelijke relevantie van die voorziening.

Om de continuïteit van de bestaande voorzieningen te garanderen vallen alle (bijbehorende) subsidies waar een bestuursbesluit aan ten grondslag ligt, ten minste onder het gebruikelijke wettelijk overgangsrecht van twee jaar, gerekend vanaf de herindelingsdatum 1 januari 2019.

In november 2018 vindt de gemeenteraadsverkiezing plaats voor de bij deze herindeling betrokken gemeenten. De nieuwe gemeenteraad wordt door de bestuursovereenkomst in staat gesteld bij toekomstige besluitvorming zich mede te baseren op de afspraken zoals in de overeenkomst zijn opgenomen. Indien door omstandigheden en ontwikkelingen in de tijd aanpassingen nodig zijn, zijn de afspraken, uitgangspunten en intenties zoals opgenomen in de bestuursovereenkomst leidend bij de afweging, keuzes en besluitvorming.

Gelijkwaardig proces

Op basis van de Bestuursovereenkomst spreken de gemeenten af dat zij de voorbereiding van de samenvoeging voortvarend en in gezamenlijkheid ter hand nemen gericht op de herindelingsdatum 1 januari 2019. De werkzaamheden voor de herindeling vinden plaats in onderling overleg en op basis van gelijkwaardigheid.

Aan de in de Bestuursovereenkomst opgenomen afspraken en de daaruit voortkomende implementatie wordt zoveel als mogelijk een praktische invulling gegeven in de vorm van uitbreiding van (bestaand) beleid als gevolg van de samenvoeging. Daarbij betrokken wordt de inbreng van inwoners, overige belanghebbenden en organisaties.

Daarvoor organiseren de gemeenten tot aan de datum van herindeling in gezamenlijk overleg de meest passende aanpak en structuur voor de uitvoering van de benodigde werkzaamheden. Onderdeel daarvan is het Gemeentelijk Bestuurlijk Overleg om de voortgang te bewaken en eventuele knelpunten te bespreken. Dit wordt vastgelegd in een gezamenlijk Plan van Aanpak met de werkzaamheden voor (de voorbereiding van) de herindeling en alle daarmee samenhangende activiteiten.

Het betreft onderwerpen zoals personele zaken; beleidsharmonisatie; regelgeving en de wijze waarop inwoners en maatschappelijke instellingen bij het proces betrokken worden alsmede de manier waarop de gemeenten bijdragen leveren aan herindeling en de daarbij behorende financiën. Als er zich onderwerpen voordoen die niet zijn opgenomen in de concept-bestuursovereenkomst en/of het Plan van Aanpak, maken de gemeenten nadere afspraken.

1. Het groene karakter en bijbehorende natuurwaarden in het gebied van, en tussen de drie gemeenten

De nieuwe gemeente wil de ruimtelijke kwaliteit en het open, groene, onbebouwde karakter van het landelijk gebied behouden. Daarvoor worden in de omgevingsvisie voor deze gebieden waarborgen gecreëerd. Het huidige beleid van Ten Boer, Haren en Groningen wordt daarom voortgezet. Op die manier zijn de huidige bestemmingsplannen en bestaand beleid voor natuur en landschap(s-elementen) maatgevend, evenals de uitgangspunten zoals onder andere vastgesteld in de regiovisie Groningen- Assen en de Ecologische Hoofdstructuur. Als moet worden gebouwd, gebeurt dit volgens regels die nu ook al worden gehanteerd. In het overgangsgebied tussen Groningen en de dorpen van

Haren en Ten Boer wordt tenminste tot 2040 niet gebouwd. Dit geldt ook voor de groene long tussen Groningen en Haren. Daarom kan er geen sprake zijn van een Zuidtangent.

2. De dorpen, kernen en buitengebieden in relatie tot identiteit, aantrekkelijkheid, veiligheid en leefbaarheid

De nieuwe gemeente zal een dorpen- en kernenbeleid ontwikkelen, naast het wijkbeleid zoals dat vorm krijgt met gebiedsgericht werken. De netwerken in dorpen, kernen en wijken zijn historisch en organisch gegroeid tot wat ze zijn. De nieuwe gemeente wil deze verworvenheid aan sociale infrastructuur positief benutten.

In de nieuwe gemeente ontstaat een nieuwe mengvorm, waarin het huidige Groningse wijkenbeleid en het dorpen- en kernenbeleid van Haren en Ten Boer elkaar ontmoeten. De houding van de gemeente wordt daarbij bepaald door de overtuiging dat inwoners invloed op de eigen woonomgeving moeten hebben. In sommige gebieden gaat door bewonersinitiatieven veel vanzelf. In andere gebieden is meer aandacht nodig en neemt de gemeente een actievere rol. Omdat elk gebied (wijk, dorp en buurt) anders is, wordt afhankelijk van de behoefte of noodzaak, bepaald welke maatregel of instrument moet worden toegepast. De uitkomst moet wel voor iedere inwoner gelijke kansen en rechten opleveren.

Om de inwoners optimaal te betrekken bij hun eigen leefomgeving wordt per dorp en kern uitvoering gegeven aan de met inwoners ontwikkelde dorpsvisies. Indien deze niet beschikbaar zijn, worden ze samen met de inwoners opgesteld. De daarin beschreven toekomstbeelden over hun woon- en leefomgeving, voorzieningen, ruimtelijke kwaliteit, scholen en openbaar vervoer worden in samenspraak met hen ingepast in het gemeentelijk beleid binnen de daarvoor beschikbare budgettaire kaders.

Door de samenvoeging met Ten Boer zal ook de nieuwe gemeente te maken krijgen met de aardbevingsproblematiek. Voor leefbaarheid en veiligheid noodzaakt dit de nieuwe gemeente tot voortzetting van maatregelen, ondersteuning en zorg voor getroffen bewoners.

Samenvattend:

- stelt de nieuwe gemeente behoud van de specifieke identiteit van dorpen en kernen voorop¹;
- actualiseert de nieuwe gemeente samen met bewoners indien nodig, bestaande dorpsvisies of ontwikkelt deze samen met de bewoners;
- stelt de nieuwe gemeente daarvoor een budget beschikbaar;
- ziet de nieuwe gemeente dorpsraden en/of verenigingen voor plaatselijk belang als belangrijke gesprekspartners;
- faciliteert de nieuwe gemeente de inzet van inwoners voor de eigen identiteit wat betreft cultuurhistorie, landschap en sociale structuur;
- het ingezette beleid in het kader van de aardbevingsproblematiek wordt voortgezet.

¹ Dit geldt niet alleen voor dorpen en kernen in Ten Boer en Haren, maar ook voor de dorpen van Groningen zoals Hoogkerk, Leegkerk, Noorddijk, Noorderhoogebrug, Dorkwerd, Engelbert en Middelbert.

3. De sociale en fysieke infrastructuur en de voor de dorpen, wijken en kernen unieke betrokkenheid

De nieuwe gemeente bevordert de instandhouding van de huidige kenmerken, kwaliteiten en waarden van de verschillende dorpen, wijken en kernen, waarbij bestaande onderhoudsnormen, inzet voor veiligheid en toegankelijkheid van voorzieningen waar nodig worden verbeterd.

Het principe van de inclusieve samenleving wordt toegepast en uitgebouwd. Daarbij spelen begrippen als zelfredzaamheid, saamhorigheid, en een ruimhartig sociaal beleid een rol. Het bloeiende verenigingsleven op het gebied van onder andere sport en cultuur wordt gekoesterd, en burgerkracht wordt gefaciliteerd

Uitgangspunt in het sociaal domein is dat het goede resultaat voortkomend uit de zichzelf bewezen laagdrempelige maatwerk aanpak in Haren en Ten Boer wordt behouden vanwege de eigenheid van de sociale infrastructuur in de dorpen. Daarbij wordt bevorderd dat geleerd wordt van elkaars werkwijze, en dat eenheid ten dienste staat van verscheidenheid. Daarom worden zo snel mogelijk de vergelijkbare sectoren uit de betrokken gemeenten bijeengebracht, zodat bekendheid ontstaat met, en geleerd wordt van elkaars werkwijze.

Naast grootschalige nieuwbouw in bestaande uitbreidingsgebieden, is er voor het behoud van draagvlak van voorzieningen in de dorpen, de mogelijkheid voor kleinschalige woningbouw gericht op woonkwaliteit en diversiteit voor verschillende doelgroepen. In de hoofddorpen kan daarom in de behoefte aan woningen en/of zorgvoorzieningen worden voorzien zowel door in- als uitbreiding. Voor de kleine kernen gebeurt dit via inbreiding of vervanging. Bij dit alles geldt dat het kleinschalige karakter van dorp of kern behouden blijft.

Samenvattend:

- behoudt en faciliteert de nieuwe gemeente de nauwe samenwerking tussen vrijwilligers en professionals in het welzijnswerk en de persoonlijke, nabije betrokkenheid in de zorg voor ouderen, en mensen met een beperking (lichamelijk, verstandelijk, psychisch, sociaal);
- behoudt de nieuwe gemeente de Harense en Ten Boerster verworvenheden op het gebied van Werk, Inkomen, Jeugdhulp en Zorg (WIJZ; de Harense rotonde; het sociaal wijkteam en de Stichting Torion en De Deel) in de werkwijze in het sociaal domein.

4. Voorzieningen in dorpen, wijken en kernen

De vorming van de nieuwe gemeente betekent voor de huidige voorzieningen, dat die tezamen een goed voorzieningenniveau blijven waarborgen - inclusief een reëel winkelaanbod -, vanwege het belang voor de leefbaarheid. De nieuwe gemeente investeert daarom in voorzieningen die van belang zijn voor die leefbaarheid, zoals sportvoorzieningen, culturele voorzieningen en dorps- en buurthuizen. Evaluaties, dorpsvisies en advies van dorpsraden wijzen op langere termijn uit of blijvende steun voor de betreffende voorzieningen gerechtvaardigd en verantwoord is.

De nieuwe gemeente kent 1 adviesorgaan voor het sociale domein wat nu nog StadAdviseert heet. De overkoepelende adviesorganen in Haren en Ten Boer zullen (deels) onder deze vlag meegenomen worden. Het doel daarbij is om meningen, inzichten en oplossingen van alle inwoners van de nieuwe gemeente te betrekken bij de beleidsvorming. Dit gebeurt in diverse groepen, met inwoners van 16 jaar en ouder, onafhankelijk en zonder last en ruggespraak in de vorm van brede bijeenkomsten en/of specifieke trajecten. Deelnemers kunnen daarbij gevraagd én ongevraagd advies geven, waarbij ondersteuning beschikbaar is o.a. in de vorm van een digitaal platform.

Voor onderwijsinstellingen is passende en goede huisvesting van belang. Vanaf de datum van herindeling maken alle onderwijsinstellingen in de nieuwe gemeente gebruik van het daarvoor beschikbare huisvestingsbudget. In overleg met betreffende besturen worden op basis van nut en noodzaak prioriteiten gesteld bij de inzet van dit budget voor de uitvoering van aanspraken op het onderwijs-huisvestingsplan en scholenprogramma.

Samenvattend zet de nieuwe gemeente, met in achtneming van de (financiële) uitgangspunten zoals die in het doel van de bestuursovereenkomst staan beschreven, in op behoud van:

- een goede spreiding van culturele en sociale voorzieningen zoals dorps- en buurthuizen over zowel stedelijke als landelijke gebieden van de gemeente;
- de sportcomplexen in Haren, waaronder de sportvelden in Glimmen, Onnen en Noordlaren, en de sportcomplexen in Ten Boer waaronder die in Ten Post, Woltersum en Garmerwolde;
- de brede-bibliotheek aan de Brinkhorst in Haren en de bibliotheek aan het Koopmansplein in Ten Boer;
- het Clockhuys, de muziekschool en de speeltoestel in Haren;
- het zwembad Scharlakenhof annex sporthal in Haren en het zwembad De Blinkerd annex sporthal de Tiggelhal te Ten Boer.

5. De gemeentelijke dienstverlening en fysieke en digitale nabijheid

De nieuwe gemeente ontwikkelt een dienstverleningsconcept waarbij uitvoering wordt gegeven aan de gedachte: “Decentraal wat kan, centraal wat moet”. Oftewel: grootschalig regisseren en organiseren, maar kleinschalig uitvoeren, met oog voor plaatselijk maatwerk. Hiervoor worden organisatievormen ontwikkeld waarmee ambtelijke aanspreekpunten voor inwoners kunnen worden gerealiseerd. De aanpak is gebiedsgericht met gebiedsteams, laagdrempelig, dichtbij, multidisciplinair, met korte lijnen en gebruikmakend van lokale contacten en door inzet van gebiedsbudgetten. Dit in de vorm van ambtelijke contactfunctionarissen die ter plekke aanwezig zijn. Deze hebben een ruim mandaat/doorzettingsmacht.

Samenvattend:

- de nieuwe gemeente organiseert gemeente brede dienstverlening (inclusief een openstelling buiten kantooruren) nabij de inwoners, voor bijvoorbeeld WMO/Zorg, burgerzaken zoals rijbewijs en paspoort, overleg over evenementen(vergunningen) en contact over de woonomgeving;
- behoudt de nieuwe gemeente voor de dienstverlening fysieke lokale loketten in Groningen, Ten Boer en Haren, tot het moment dat in te voeren nieuwe vormen van dienstverlening

(bijvoorbeeld aan huis, digitaal, op afroep) zich voor de inwoners bewezen hebben als een beter alternatief;

- heeft de nieuwe gemeente een buitendienst in de vorm van een wijkpost en een milieustraat/afval-brengpunt /recyclepunt in Ten Boer en Haren;
- streeft de nieuwe gemeente in overleg met de betreffende instanties naar behoud in Haren en Ten Boer van een brandweerpost (Veiligheidsregio) en een politiepost (Nationale politie);
- behoudt de nieuwe gemeente Diftar² in Haren.

6. De nabijheid van bestuur en politiek

De nieuwe gemeente heeft korte lijnen tot de burger waarbij burgerparticipatie een belangrijke rol speelt in de leefbaarheid van stad en dorp en de sociale samenhang tussen haar inwoners. In het kernen- en participatiebeleid wordt daarom ingegaan op nieuwe vormen van democratische besluitvorming in de vorm van innovaties zoals een burgerbegroting of een coöperatieve wijkraad. Daarom wordt er gewerkt met dorps- en wijkwethouders en met een coördinerend wethouder voor het plattelandsbeleid. Zij hebben in de dorps- en wijkraden een belangrijke overlegpartner. Daar worden maatschappelijke initiatieven bestuurlijk en ambtelijk opgepakt en vervlochten in beleid en uitvoering. Op deze wijze zorgt het gemeentebestuur voor transparante besluitvorming en daadwerkelijke invloed van de inwoners. Zo wordt participatie van de inwoners op vernieuwende wijze bevorderd en wordt er voor gezorgd dat dienstverlening aansluit bij de eisen die zij daaraan stellen.

Doel is zo breed mogelijke betrokkenheid van burgers, waarbij de nieuwe gemeente moet leren van de sociale cohesie en participatie in Ten Boer en Haren en bijbehorende dorpen, met hun korte lijnen tussen politiek, organisatie, inwoners en instellingen. Voor de nieuwe gemeente is het belangrijk lessen te leren uit de aanpak in de dorpen als middel om meer zeggenschap naar de wijken te brengen zodat bewoners zelf meer zeggenschap krijgen over onderwerpen die de eigen leefomgeving aangaan. De nieuwe gemeente wordt daarmee meer dan de som der delen en maakt het op die manier mogelijk dat bewoners zelf initiatief nemen, of de gemeente uitdagen om een gemeentelijke taak zelf uit te voeren omdat ze dat beter, goedkoper of met meer betrokkenheid kunnen. Deze experimenten met participatieve democratie brengt zeggenschap over budgetten voor lokale wijk- en dorpsvraagstukken naar de wijken en dorpen waarbij de gemeenteraad kaders aanreikt en er op toeziet dat het democratisch proces is geborgd.

Samenvattend werkt de nieuwe gemeente met:

- dorps- en wijkwethouders;
- een coördinerend wethouder voor het platteland(-s-beleid), buitengebied en haar dorpen en kernen;
- experimenten op het gebied van participatieve democratie.

² Over de gevolgen voor eenheid van woonlasten/tarieven en beleidsharmonisatie wordt in de periode tot aan de herindelingsdatum onderzoek gedaan op grond waarvan kan worden besloten over al dan niet invoeren van diftar in de gehele nieuwe gemeente.

7. Economie en bedrijvigheid

De nieuwe gemeente als economische motor in Noord-Nederland en ver daarbuiten vervult een trekkersrol in het regionale economische beleid. Het ondersteunen en faciliteren van startende ondernemers en gevestigde bedrijven, vormt de basis voor de inzet op dat gebied. Daarbij bieden nieuwe economische plannen van het stedelijk gebied ook kansen voor werkgelegenheid en ondernemerschap in de buitendorpen en het buitengebied mits deze niet op gespannen voet staan met het karakter ervan. Op die wijze stimuleert de nieuwe gemeente ook het lokale, kleinschalige (zorg-) ondernemerschap, en bevordert levendige centra met (boven-) regionale functie en een goed vestigingsklimaat voor ondernemers en zorgpartijen.

Economische ontwikkeling wordt ondersteund met menskracht, waarbij investeringen in economische impulsen in het buitengebied worden onderzocht en aangemoedigd. Voorwaarde daarbij is behoud van woon- en omgevingskwaliteit. Als de RuG ontwikkelplannen heeft voor de Biotoop dan zal de nieuwe gemeente in samenwerking met de RuG deze verkennen, gegeven de gewaardeerde huidige functie van de Biotoop als broedplaats. Tevens wordt samen met de plaatselijke ondernemers een (dorps-)fonds in stand gehouden waarbij de nieuwe gemeente zich actief richt op de stimulering van aantrekkelijke en levendige (winkel-)centra.

Samenvattend:

- voert de nieuwe gemeente een actief beleid ten behoeve van recreatie en bereikbaarheid in de gehele gemeente;
- ondersteunt de nieuwe gemeente startende ondernemers;
- steunt de nieuwe gemeente nieuwe ontwikkelingen zoals Woldwijk, het Geopark, de Hortus, en het merengebied;
- richt de nieuwe gemeente zich actief op de stimulering van levendige (winkel)centra;
- voorziet de nieuwe gemeente het gemeentehuis van Haren en Ten Boer van een passende (economische) functie;
- bevordert de nieuwe gemeente agrarisch natuurbeheer.

8. Procesaanpak gemeentelijke lasten en heffingen

Voor de inwoners van de bij een herindeling betrokken gemeenten is de ontwikkeling van de lokale lasten in de toekomst een punt van aandacht. Het vaststellen van de belastingtarieven in de heringedeelde gemeenten is de bevoegdheid van de nieuw te kiezen gemeenteraad. Het is gebruikelijk de tarieven van de verschillende gemeenten vanaf de herindelingsdatum te harmoniseren.

Over de effecten van de herindeling op het gebied van beleidsharmonisatie, tarieven, heffingen leges en retributies alsmede overige financiële consequenties zal in de periode tot aan de herindeling onderzoek, rapportage en zo nodig besluitvorming worden georganiseerd. Onderzoek naar de manier waarop de belastingen het best geharmoniseerd kunnen worden maakt daar onderdeel van uit. Na de herindelingsdatum volgt definitieve besluitvorming door de nieuwe raad.

Over de gevolgen van de herindeling voor de belastingdruk van verschillende categorieën zal tijdig en voorafgaand aan de herindelingsdatum met inwoners worden gecommuniceerd. Daarbij wordt specifiek aandacht besteed aan de mogelijkheid tot kwijtschelding, en de effecten voor (agrarische- en horeca-) ondernemers alsmede overige ondernemers in het buitengebied.

Samenvattend:

- maakt de nieuwe gemeente procesafspraken over de harmonisering van tarieven, heffingen en belastingen;
- hanteert de nieuwe gemeente waar wettelijk mogelijk een overgangsfase om eventuele lastenverzwaring geleidelijk te laten verlopen.

9. Samengaan landelijk en stedelijk gebied: gevolgen voor cultuur, werkwijze en bedrijfsvoering nieuwe gemeente.

De organisatie van de nieuwe gemeente streeft ernaar het beste uit de drie gemeentelijke organisaties te combineren en daarmee te functioneren als één flexibele burgergerichte organisatie, die wendbaar en adaptief inspeelt op ontwikkelingen en politiek-bestuurlijke opdrachten. Met de voorgestelde samenvoeging ontstaat een gemeente waarin stedelijk en landelijk gebied verenigd worden. Deze samenvoeging vraagt om een visie op de beoogde, wederzijdse onderlinge versterking. Daarvoor gaan in de aanloop naar de nieuwe gemeente en daarna, de medewerkers en bestuurders zich verdiepen in de gewijzigde opgaven van de nieuwe gemeente en kennis vergaren over de stad, de dorpen en het buitengebied. Deze gerichte inhaalslag bevordert de affiniteit met zowel het landelijke gebied (platteland en dorpen) als het stedelijk gebied binnen de nieuwe gemeente. Op deze wijze wordt binnen de gemeentelijke bedrijfsvoering voldoende aandacht geborgd voor zowel het stedelijk als het landelijk gebied, met haar dorpen en kernen, haar landbouw, natuur, cultureel verenigingsleven, dorpsraden en breedtesport.

De langs deze weg vernieuwde organisatie, werkt servicegericht, levert maatwerk en staat dicht bij alle inwoners. Om hieraan richting te geven wordt een samenbindende ambitie geformuleerd voor de totale nieuwe gemeente: bijvoorbeeld een ambitieuze doelstelling op het gebied van duurzaamheid of vervoer. Inwoners worden hierbij betrokken.

Samenvattend:

- de nieuwe gemeente krijgt een aangepaste huisstijl;
- het huidige beeldmerk "STAD" wordt uitgefaseerd;
- de ingezette weg van organisatieontwikkeling met verjonging en 'kleiner groeien' wordt in de nieuwe gemeente voortgezet.