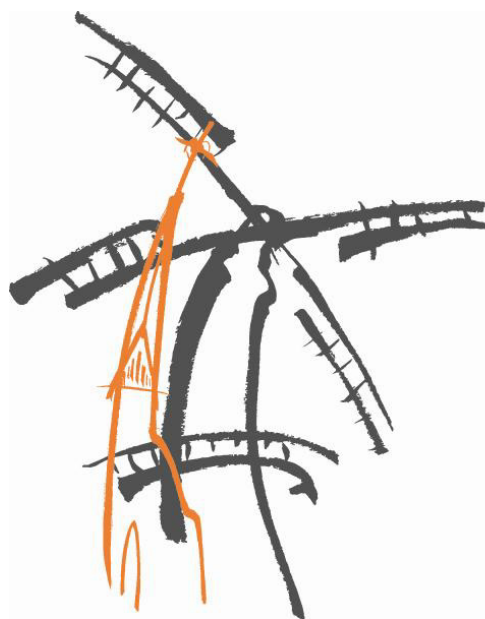


VERKENNING VAN SAMENWERKING

GEMEENTE HAREN

MET ANDERE GEMEENTEN

JUNI 2013



# Verkenning van samenwerking

## 1. Inleiding

In de tweede helft van 2012 is gestart met het maken van een sterkte-zwakte analyse van de gemeentelijke organisatie (ook wel SWOT genoemd). Een door de gemeenteraad vastgestelde motie was het vertrekpunt voor het sterke-zwakte traject, rekening houdend met ontwikkelingen die op ons afkomen in het kader van de decentralisaties. De opdracht van de raad was daarbij eveneens de bestuurlijke ontwikkelingen in de omgeving en binnen de provincie Groningen te betrekken alsmede de verschillende toekomstige samenwerkingsmogelijkheden met de voor- en nadelen.

De uitkomsten van deze sterkte-zwakte analyse zijn besproken in de raad. Naar aanleiding van de uitkomsten gaf de raad op 25 februari 2013 aan het college de opdracht een omgevingsverkenning met omliggende gemeenten te maken, in het kader van samenwerking. De verkenning zou gericht moeten zijn op de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Groningen, Ten Boer, Zuidhorn, Leek, Tynaarlo en Noordenveld.

*Uit de besluitenlijst raadsvergadering d.d. 25 februari 2013; afgesproken wordt:*

- *De bredere vormen van samenwerking verkennen met Groningen, Tynaarlo, Noordenveld, Zuidhorn, Leek, Hoogezand en Slochteren (niet te rigide op vast pinnen, mag best nog iets buiten getreden worden). In bijzonder aandacht voor de wijze waarop ze samenwerking zouden willen vormgeven en aangeven in welke vorm en variant. Een brede matrix zal aan de raad worden gepresenteerd;*
- *Burgerparticipatie. Het college komt met een voorstel naar de raad. Gevoed door de wijze waarop de raad hier tegenaan kijkt;*
- *De komende maanden zal dit onderwerp maandelijks in raadsverband geagendeerd worden of zal het college de raad informeren.*

In deze notitie wordt uitgelegd wat het college heeft gedaan naar aanleiding van de opdracht tot het verkennen van samenwerking, inclusief de bevindingen. Daarnaast schetsen wij in deze notitie welke landelijke en provinciale ontwikkelingen zich sindsdien hebben voorgedaan.

## 2. Actualiteiten

### **Actualiteiten Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'**

De Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' presenteerde in opdracht van de Vereniging van Groninger Gemeenten en de provincie Groningen op 28 februari 2013 het rapport 'Grenzeloos Gunnen'. Dat was drie dagen nadat de gemeenteraad opdracht gaf tot verkenning van samenwerking. Hieronder schetsen wij de bevindingen en adviezen van de Visitatiecommissie.

#### *Bevindingen van de Visitatiecommissie*

De commissie constateert dat de provincie Groningen van doen heeft met forse sociaal-economische en maatschappelijke opgaven. De financiële positie van de meeste Groninger gemeenten is 'zwak en zorgwekkend'. De inkomsten lopen terug, gemeenten moeten vanwege verschillende decentralisaties meer taken uitvoeren met minder geld, er moet nu en in de toekomst fors bezuinigd worden. En dat terwijl de opgaven bovengemiddeld groot zijn. Om alle opgaven en kansen in goede banen te leiden is samenwerking nodig. De Groninger gemeenten zien de noodzaak van samenwerking in, en hebben zich in clusters verbonden. De samenwerking in clusterverband is door de commissie geëvalueerd. De com-

missie constateert dat – op enkele uitzonderingen na – de clusters niet als hechte samenwerkingsverbanden opereren. Verschillende clusters zijn uiteengevallen en naast de clusters zijn andere samenwerkingsvormen ontstaan. Er zijn veelvuldig beelden geschetst van een ‘woud aan gemeenschappelijke regelingen’ en een ‘kluwen van samenwerkingsvormen’. Het schaalniveau van de verschillende samenwerkingsvormen sluit onvoldoende aan bij het schaalniveau van de vraagstukken.

De commissie constateert dat de huidige samenwerking geen gedeelde ‘stip aan de horizon’ kent. Het is o.a. weinig gericht op (strategische) beleidsontwikkeling, en beperkt tot interne bedrijfsvoeringstaken en pure uitvoeringstaken. De huidige vormen van samenwerking kosten ‘veel tijd, menskracht en geld’, terwijl die onvoldoende leiden tot verbeteringen. Ook vindt de commissie dat de kluwen van samenwerking de kaderstellende en toezichthoudende rol van de gemeenteraden onder druk zet.

De commissie vindt dat de regio teveel een bestuurscultuur van onderling wantrouwen heeft, het onderling gunnen is gering. De huidige verhouding tussen het Groningse stadsbestuur en omliggende gemeenten in termen van invloed, bestuurskracht en doorzettingsmacht, is zeer onevenwichtig. Verder krijgt de strategische, bovenlokale, de betrokken partijen overstijgende en niet-vrijblijvende rol van de provincie te weinig invulling.

#### *Advies van de Visitatiecommissie*

Op basis van een inhoudelijke analyse adviseert de commissie binnen nu en uiterlijk eind 2017 te komen tot zes nieuwe gemeenten in plaats van de huidige 23. Voor de gemeente Haren wordt voorgesteld om her in te delen met de stad Groningen, Ten Boer en een deel van Slochteren (Meerstad).

Volgens de commissie zou de herindeling meer dan een structuuringreep moeten inhouden; het gaat om een cultuurverandering die gericht is op het vinden van een mentaliteit van vertrouwen en gunnen. Met het proces van herindeling en cultuurverandering zal, als gemeenten en provincie dat willen, een bestuurlijke constellatie ontstaan van volwassen (ver)houdingen, robuuste en toekomstbestendige gemeenten. Daarbij moet gewerkt worden aan een Groninger aanpak waarbij besef van gezamenlijke urgentie, strategie en een hoge gunfactor, voorop staat. De provincie zou als procesregisseur in dit proces moeten ‘gunnen, verduidelijken, versnellen, verbinden, verbeelden’.

#### **Actualiteiten van het Ministerie van BZK**

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

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

#### *Beleidskader gemeentelijke herindeling*

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

*→Zie voor de gehele inhoud van het 'Beleidskader gemeentelijke herindeling' d.d. 25 mei 2013, bijlage 5.*

#### **Actualiteiten van de provincie Groningen**

Het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen schrijft op 8 maart 2013 aan alle gemeenten in de provincie Groningen, dat het op hoofdlijnen de analyse en oplossingsrichtingen van de visitatiecommissie onderschrijft. 'Naar wij menen is gemeentelijke herindeling onontkoombaar en geeft de commissie hierover een goed onderbouwd advies. Het college van GS acht het van groot belang dat gemeenten en provincie in de komende periode een nadere uitwerking geven aan het advies. Het college van GS wil uiterlijk begin juni 2013 de definitieve standpunten van gemeenten ontvangen, waarin gemeenten hun oordeel over het rapport 'Grenzeloos Gunnen' kenbaar maken en aangeven hoe zij invulling gaan geven aan de aanbevelingen uit het advies van de visitatiecommissie' (uit de brief d.d. 8 maart 2013, onderwerp: rapport visitatiecommissie vervolproces).

Het college van GS van de provincie wil overigens komen tot gemeentelijke herindelings binnen de provinciegrenzen. 'Als gemeenten vanuit die voorgestelde herindeling vervolgens met grensoverschrijdende voorstellen komen, worden die door de provincie op hun merites beoordeeld' (uit de brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 14 maart 2013 over bestuurlijke toekomstvisie). Bij navraag over een mogelijkheid van herindeling over de provinciegrens heen, geeft het college van GS van de provincie Groningen nadrukkelijk aan dat eerst de herindeling binnen de provinciegrenzen onderzocht moet worden.

#### **Tot slot**

Gezien de bovenstaande actualiteiten moeten we vaststellen dat de werkelijkheid om ons heen verandert en dat we dit moeten meenemen in de afwegingen over de toekomst van onze gemeente. Tijdens de verkennende gesprekken met omliggende gemeenten over samenwerking hebben de mogelijke Groningse samenwerkingspartners aangegeven hoe zij zich verhouden tot bovenstaande ontwikkelingen. De bevindingen van de verkennende gesprekken zijn te vinden in hoofdstuk 4.

### **3. Verkennend onderzoek**

Hieronder schetsen wij het verkennend onderzoek naar samenwerking met omliggende gemeenten. In de afgelopen maanden hebben wij het volgende gedaan:

A. We hebben een eerste voorlopige schets van omliggende gemeenten gemaakt in relatie tot Haren, waarin wij de volgende factoren hebben meegenomen:

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

B. Daarnaast hebben we verkennende gesprekken gevoerd met omliggende gemeenten. Dat is op zowel bestuurlijk niveau (college) als op ambtelijk niveau (directeur/ gemeentesecretaris) gebeurd. Deze gesprekken vonden plaats in de maanden april en mei. Het college heeft verkennende gesprekken gevoerd met colleges van diverse omliggende gemeenten:

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

Het college heeft verder enkele gezamenlijke gesprekken gevoerd met buurgemeenten op uitnodiging van de provincie en op uitnodiging van de Visitatiecommissie.

De directeur/gemeentesecretaris heeft verkennende gesprekken gevoerd met gemeentesecretarissen van de volgende gemeenten:

- Groningen en Ten Boer
- Hoogezand-Sappemeer
- Slochteren
- Zuidhorn
- Tynaarlo
- Noordenveld

#### 4. Bevindingen naar aanleiding van de omgevingsschets

Wij hebben een schets van omliggende gemeenten in relatie tot Haren gemaakt, waarin wij een aantal factoren hebben meegenomen. De uitkomsten van deze schets zijn te vinden in de volgende bijlagen:

- Bijlage 1: feiten en gegevens over gemeentegrootte, inwoners, dorpen
- Bijlage 2: een vergelijking tussen woonlasten (ozb, afvalstoffenheffing, rioolheffing) van Haren en omliggende gemeenten
- Bijlage 3: oriëntatie van inwoners voor werk, onderwijs en voorzieningen
- Bijlage 4: bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten

#### 5. Bevindingen naar aanleiding van de verkennende gesprekken

##### **Haren/Groningen**

Er zijn gesprekken geweest met de gezamenlijke colleges, de (loco)burgemeesters, en de beide gemeentesecretarissen.

Het college van de gemeente Groningen geeft aan niet op zoek te zijn naar samenwerkings- en/of herindelingspartners. Rondom herindeling kiest het college van Groningen er voor een terughoudende opstelling aan te nemen, maar het college voert wel 'bereidwillig' gesprekken hierover. Wat betreft samenwerking kent de gemeente Groningen een nauwe samenwerkingsrelatie met de gemeente Ten Boer. Ook voor Haren doet de gemeente Groningen het een en ander; er is sprake van enkele samenwerkingsverbanden op ambtelijk niveau. De gemeente Groningen ziet echter geen ruimte voor een tweede 'Ten Boer' omdat

de komende jaren flink bezuinigd moet worden. Een meer intensieve vorm van samenwerking tussen Haren en Groningen lijkt daarom niet tot de directe mogelijkheden te behoren. Op 29 mei 2013 heeft de gemeenteraad van Groningen gesproken over het rapport 'Grenzeloos Gunnen' van de Visitatiecommissie. De Groningse raad stemt in met een brief van het college aan het college van Gedeputeerde Staten van Groningen. In deze brief staat dat het college van de gemeente Groningen een herindeling met de gemeenten Haren, Ten Boer en het Meerstad deel van Slochteren 'goed voorstelbaar' vindt.

*Het college van de gemeente Groningen schrijft: 'Een herindeling met de gemeenten Haren, Ten Boer en het Meerstad deel van Slochteren is goed voorstelbaar. Wij kunnen ons op zich voorstellen dat de herindeling breder wordt vormgegeven dan de 'voorkeursvariant' van de visitatiecommissie. 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. Tegelijkertijd laat 'Grenzeloos Gunnen' ook haarscherp zien dat vervolgstappen nodig zijn, of zoals u dat zelf hebt geformuleerd: 'niets doen is geen optie'. Een nadere verkenning zouden we graag samen met betrokkenen in zowel Drenthe als Groningen plegen. Waar liggen, in alle gezamenlijkheid, de (on)mogelijkheden als het gaat om het creëren van krachtige lokale overheden. Ook daar waar het gaat om het combineren van klein- en grootschaligheid en actieve burgerparticipatie. We verwelkomen stevige regiogemeenten... Er is in onze regio een nieuw partnerschap nodig om samen de nodige slagkracht, bijvoorbeeld op het terrein van de decentralisaties, voor onze regio te ontwikkelen. Het is daarin van belang zowel het verschil in aard, omvang en belang binnen onze regio te onderkennen, en tegelijkertijd elkaars kracht en wederzijds respect daarin op te zoeken.'*

*Uit: brief van het college van de gemeente Groningen aan het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen, over het eindrapport van de Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'.*

### **Haren/Hoogezand-Sappemeer**

Er zijn gesprekken geweest tussen de gezamenlijke colleges en de beide gemeentesecretarissen.

Het college van Hoogezand-Sappemeer had al vóór het rapport 'Grenzeloos Gunnen' de wens tot herindeling, en kent tot nu een samenwerkingsverband met Slochteren. Slochteren wilde voorheen zelfstandig blijven maar is nu naar aanleiding van het rapport 'Grenzeloos Gunnen' positief over herindeling. Ook Menterwolde wil graag aansluiten. Het college van Hoogezand-Sappemeer onderzoekt nu drie mogelijke varianten van herindeling, waarin steeds als basis is uitgegaan van Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde:

1. herindelen volgens het rapport 'Grenzeloos Gunnen' ('De Compagnie' met Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Menterwolde, Veendam en Pekela)
2. herindelen in de 'Gorecht'-variant met Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Menterwolde en Haren
3. herindelen volgens de 'A7'-variant met Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Menterwolde en Oldambt

Het college van Hoogezand-Sappemeer heeft de Gorecht-variant ontwikkeld, omdat het van oudsher niet echt gericht is op Oost-Groningen (zoals in de variant 'Grenzeloos Gunnen') maar meer op Midden- Groningen. Haren is in hun ogen een logische partner om samen met Slochteren en Menterwolde een nieuwe gemeente van betekenis te zijn. Het college van Hoogezand-Sappemeer vindt één van de pluspunten van de Gorecht-variant dat deze

variant een meer evenwichtige verhouding tussen 'stad en ommeland' met zich meebrengt. De verschillende varianten kunnen alleen worden gerealiseerd als de beoogde partners mee willen doen. Slochteren was voorheen tegen herindeling, maar is sinds de presentatie van het rapport 'Grenzeloos Gunnen' vóór. Ook Menterwolde is een nieuwe partner die aansluit bij Hoogezand-Sappemeer en Slochteren. Op 24 juni 2013 maakt de raad Hoogezand-Sappemeer een keuze in deze varianten, op basis van een sterkte/zwakte analyse van de omgeving. Het college van Hoogezand-Sappemeer vindt het lastig dat de Harense raad zich pas na de zomervakantie uitspreekt over samenwerking.

Kortom: de gemeente Hoogezand-Sappemeer richt zich niet op samenwerking, maar op herindeling, en heeft Haren als serieuze herindelingspartner op het oog. Omdat wordt gezocht naar de beste herindelingsmogelijkheid vindt Hoogezand-Sappemeer het praten over een samenwerking niet logisch en op dit moment niet wenselijk.

### **Haren/Slochteren**

Er zijn gesprekken geweest met beide gezamenlijke colleges en de beide gemeentesecretarissen.

Slochteren was voorheen tegen herindeling, maar ziet herindeling sinds de presentatie van het rapport 'Grenzeloos Gunnen', als een gegeven. Dit is een raadsbreed geaccepteerde beslissing. Met deze boodschap heeft men de dorpen geraadpleegd. In de raadpleging is vooral besproken met welke buurgemeente een herindeling zou moeten gebeuren. Het college van Slochteren ziet herindeling met Haren, Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde als de meest gewenste optie. Ook de inwoners spraken hun voorkeur uit voor herindelen met Haren. De deur naar samenwerking staat wat Slochteren betreft open voor Haren, maar er moet nu wel eerst een besluit komen over herindeling. Slochteren geeft aan dat zodra er besloten wordt tot herindeling, en Haren niet meedoet en zelfstandig wil blijven, er op dat moment geen ruimte is voor samenwerken met de gemeente Haren, omdat dan alle aandacht en capaciteit naar het vormen van de nieuwe gemeente zal gaan.

### **Haren/Tynaarlo**

Er zijn gesprekken geweest tussen de beide burgemeesters van Haren en Tynaarlo, tussen de beide colleges en tussen de beide gemeentesecretarissen.

Tynaarlo heeft dit jaar een intentieovereenkomst 'STAAN' gesloten: Samenwerking Noord-Drentse gemeenten Tynaarlo, Aa en Hunze, Assen en Noordenveld. Het college van Tynaarlo heeft daarbij uitgesproken zelfstandig te willen blijven. De samenwerking STAAN houdt in dat op het gebied van bedrijfsvoering en de drie decentralisaties samenwerking wordt gezocht. Er is geen gezamenlijke 'stip op de horizon'. Wat Tynaarlo betreft, mag Haren aansluiten bij deze samenwerking. Haren moet zich volgens Tynaarlo echter wel realiseren dat er een intentieovereenkomst ligt tussen de vier partners (STAAN). Hierin heeft Haren weinig meer te kiezen; het gaat dan om de keuze tussen wel of niet aansluiten bij deze samenwerking. Het kiezen voor samenwerking met Tynaarlo, is om die reden kiezen voor STAAN. Het college van Tynaarlo staat naast de mogelijkheid van samenwerking, eveneens open voor de optie samenvoeging, dat wil zeggen herindeling over de provinciegrenzen heen. Concluderend zijn er twee scenario's:

1. Samenwerking Tynaarlo/Haren, dit betekent aansluiten bij STAAN;
2. Samenvoeging Tynaarlo/Haren, dit betekent een correctie van de provinciegrens, dan wel een samenvoeging van de provincies Groningen en Drenthe.

N.B. Bij navraag over een mogelijkheid van herindeling over de provinciegrenzen heen, geeft de provincie Groningen nadrukkelijk aan dat eerst de herindeling binnen de provinciegrenzen onderzocht moet worden.

## Haren/Zuidhorn

De colleges van Haren en Zuidhorn hebben in klein comité (burgemeesters en gemeentesecretarissen) met elkaar gesproken over samenwerking, en daarnaast de beide gemeentesecretarissen.

De gemeente Zuidhorn had vóór het rapport 'Grenzeloos Gunnen' de opvatting liever te willen samenwerken met Westerkwartier-gemeenten, dan herindelen. Er is al langer sprake van samenwerking tussen de Westerkwartier-gemeenten Zuidhorn, Leek, Marum en Grootegast. De samenwerking vindt plaats op de gebieden ICT, inkoop, salarisadministratie, P&O, leerplicht en projecten. Na het rapport van de Visitatiecommissie is de werkelijkheid om Zuidhorn heen veranderd. De raad van Zuidhorn heeft onlangs een discussieavond met inwoners belegd over de voors en tegens van samenwerking en herindeling. Eind mei heeft de raad van Zuidhorn uitgesproken dat Zuidhorn vóór herindeling met de Westerkwartier-gemeenten is. In het verkennende gesprek tussen Zuidhorn en Haren zegt het college van Zuidhorn, Haren een sympathieke gemeente te vinden. Op de vraag of er samenwerking mogelijk is tussen Zuidhorn met Haren, mogen wij het college van Zuidhorn als volgt citeren: 'Geen schijn van kans.'

## 6. Samenvattend

De meeste omliggende gemeenten hebben in de afgelopen jaren gezocht naar logische samenwerkingspartners. Een aantal van hen heeft die partner(s) gevonden, en werkt (al dan niet ambtelijk) samen binnen een samenwerkingsverband. Bijvoorbeeld Hoogezand-Sappemeer en Slochteren, de Westerkwartier-gemeenten (Zuidhorn, Grootegast, Leek, Marum), Groningen en Ten Boer, Tynaarlo in STAAN. Haren kent (nog) geen formeel samenwerkingsverband en heeft geen direct logische samenwerkingspartner, terwijl de noodzaak daartoe steeds duidelijker wordt. Naar aanleiding van het rapport 'Grenzeloos Gunnen' hebben de genoemde Groninger gemeenten zich uitgesproken vóór herindeling. De colleges van Hoogezand-Sappemeer en Slochteren (en ook Menterwolde) hebben Haren uitgenodigd na te denken over herindeling met hen (de zgn. Gorechtvariant). Het college van Tynaarlo biedt Haren de mogelijkheid aan te sluiten bij STAAN. Dit laatste zou een samenwerking betekenen over de provinciegrens heen. Alle mogelijke Groninger samenwerkingspartners (Zuidhorn, Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, en inmiddels ook Groningen), zijn niet meer bezig met het zoeken van samenwerking maar spreken met elkaar over de beste vorm van herindeling.

## 7. Conclusie

Op basis van het bovenstaande lijken er vier scenario's mogelijk:

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

Wij vragen de raad zich uit te spreken over bovenstaande scenario's. Daarnaast vragen wij de raad zich uit te spreken op welke wijze de bevolking geraadpleegd zou moeten worden.



## Bijlage 1 Feiten en gegevens over gemeentegrootte, inwoners, dorpen

Bron: diversen en Waarderingskamer.nl

	Inwoners	Aantal dorpen/kernen	Oppervlakte in hectare	Gemiddelde woningwaarde in euro (peildatum 1-1-2011)
Haren	18.472	4	5.069	286.000
Hoogezand-Sappemeer	34.774	13	7.305	155.000
Slochteren	15.526	14	15.884	196.000
Menterwolde	12.372	4 grote kernen (15 kleine)	8.163	171.000
Groningen	192.985	14 (wijken)	8.371	172.000
Tynaarlo	32.330	18	14.766	257.000
Noordenveld	30.941	26	20.533	237.000
Zuidhorn	18.675	15 (dorpen)	12.836	202.000
Leek	19.474	8	6.427	208.000

## Bijlage 2 Een vergelijking tussen woonlasten Haren en omgeving

Bron: COELO, digitale atlas 2013

2013	Gemiddelde Woonlasten* meerpersoons-huishouden (euro)	OZB tarief woningen (%)	OZB tarief niet-woningen (%)	Reinigingsheffing tarief meerpersoons-huishouden (euro)	Rioolheffing tarief meerpersoons-huishouden (euro)
Haren	784	0,1273	0,2714	232	204
Hoogezand-Sappemeer	639	0,1476	0,5698	231	188
Slochteren	690	0,1210	0,2886	233	229
Menterwolde	764	0,1536	0,5301	254	255
Groningen	747	0,1482	0,6849	362	137
Tynaarlo	627	0,0947	0,1891	216	175
Noordenveld	711	0,1020	0,2472	225	254
Zuidhorn	726	0,1547	0,4042	241	181
Leek	748	0,1478	0,3089	228	231

\* Woonlasten = Totaal van gemiddelde OZB, reinigingsheffing en rioolheffing

### **Bijlage 3 Oriëntatie van inwoners voor werk, onderwijs en voorzieningen**

Als onderdeel van de omgevingsverkenning is een eerste verkenning gedaan naar de oriëntatie van inwoners van de gemeente Haren op de omgeving. Gebruikelijke thema's in een dergelijke verkenning zijn met name:

- Wonen: welke verhuisbewegingen vinden er naar en vanuit Haren plaats;
- Werk en onderwijs: waar werkt en volgt men onderwijs;
- Voorzieningen: cultuur, winkels, medische voorzieningen enzovoort;

De uitkomst van een omgevingsanalyse geeft een beeld van de binding die de gemeente heeft met de omgeving, meer in het bijzonder met andere gemeenten. Ten behoeve van deze processchets heeft er behalve de gesprekken met andere gemeenten (nog) geen gedetailleerde omgevingsanalyse plaatsgevonden maar is er gebruik gemaakt van bestaande brondocumenten zoals de SWOT-analyse, het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) en eigen inzichten en ervaringen (bijvoorbeeld die voor het 'concept Woonplan 2013'). Daarnaast is gebruik gemaakt van het onderzoek dat in 2012 is afgerond in opdracht van de provincie Groningen, het rapport 'Vlekkenkaarten provincie Groningen' van BügelHajema. Verder is gebruik gemaakt van een recent onderzoek van de gemeente Groningen naar haar relatie met de omgeving. Dat onderzoek heeft geresulteerd in een 'Quick scan daily urban system Groningen'. Het laatste onderzoek is uiteraard vanuit Gronings perspectief opgesteld, het onderzoek van BügelHajema heeft een provinciaal perspectief. Voor definitieve uitspraken over de interactie van Haren met de omgeving is het gebruikte bronmateriaal onvoldoende maar het geeft wellicht indicaties of het bevestigd bestaande beelden.

De SWOT-analyse van Zuiderlicht levert nauwelijks een bijdrage aan een omgevingsanalyse, maar dat was ook niet het doel van de SWOT-analyse. In deze analyse is wel een beeld gemaakt van bestaande samenwerkingsverbanden. In tegenstelling tot de analyse van Zuiderlicht van de samenwerkingsverbanden, waaruit een beeld naar voren komt dat Haren intensief samenwerkt met alle gemeenten in de omgeving, kwalificeert het rapport van BügelHajema, Haren daarentegen (net als de gemeenten Menterwolde en Oldambt) als een 'min of meer 'autonome' gemeente met – althans op de onderzochte terreinen<sup>1</sup> - weinig samenwerkingsverbanden met andere gemeenten binnen de provincie Groningen'. Dit verschil is te verklaren in de definitie van samenwerkingverbanden; in de SWOT van het Zuiderlicht is een verband als Regio Groningen-Assen gezien als een samenwerking van Haren met alle elf verschillende gemeenten in die regio, terwijl het rapport van BügelHajema dit soort verbanden niet meerekent.

We zullen achtereenvolgens voor de eerste drie van de genoemde thema's de relaties proberen te duiden.

#### Wonen

Het onderzoek van Groningen bevestigt min of meer wat we zelf hebben geconstateerd in het kader van de voorbereiding van het Woon-

---

<sup>1</sup> Brandweer, werkvoorzieningschap, sociale dienst, P&O, ICT, WMO, inkoop, bedrijfsterreinen, afvalstoffen, belastingen, AWBZ en WWNV.

plan namelijk dat er ongeveer evenveel mensen van Haren naar de stad Groningen verhuizen als andersom. Over de periode 2007-2011 heeft Groningen per saldo 390 van haar inwoners aan Haren verloren (2313-1923). Bij de totstandkoming van het woonplan is ook gebleken dat uiteraard ook tusse'n andere gemeenten en Haren verhuisbewegingen plaatsvinden, maar de aantallen zijn niet in verhouding tot de bewegingen met de gemeente Groningen.

### **Onderwijs**

Volgens het CBS volgen in Groningen ongeveer 40.000 leerlingen middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Volgens een opgave van de RUG en de Hanzehogeschool ligt dat aantal hoger maar dat heeft te maken met de wijze van tellen van adressen. Van het totaal aantal studenten is ruim 900 afkomstig uit de gemeente Haren. Na Assen en Groningen levert Haren de meeste studenten (namelijk 215) aan de RUG. Haren behoort met Zuidhorn, Tynaarlo en Noordenveld ook tot een stevige leverancier van leerlingen voor het Voortgezet Onderwijs (477, peildatum 1 oktober 2011). Volgens het CBS ging in 2005 63% van de middelbare scholieren in Haren naar scholen in Groningen. De gemeente Groningen constateert ook dat er een groot aantal leerlingen vanuit Groningen in Haren een opleiding volgen. Wij beschikken niet over gegevens van onderwijsrelaties met andere gemeenten. Wij verwachten dat de omvang daarvan niet vergelijkbaar is met Groningen.

### **Werk**

Groningen heeft 130.000 banen, de helft daarvan wordt bezet door mensen van buiten de stad, het merendeel afkomstig vanuit de gemeenten Assen (3900), Hogeveen (3900), Haren (3300) en Tynaarlo (3900). In relatie tot het aantal inwoners werken er dus relatief veel mensen uit Haren in de stad Groningen. Maar dat is ook niet geheel verrassend. Uit gegevens van het CBS uit 2005 blijkt dat 55% van de beroepsbevolking van Haren in Groningen werkt. Werkrelaties met andere gemeenten hebben wij op deze termijn niet kunnen achterhalen. Wij verwachten dat hiervoor hetzelfde geldt als wat gezegd is over onderwijs.

### **Voorzieningen**

De quick scan van de gemeente Groningen toont – niet verrassend - een sterke oriëntatie op de stad Groningen vanuit andere gemeenten, zowel als het gaat om winkelen als om culturele en medische voorzieningen. Daarbij geldt uiteraard dat de oriëntatie sterker is naarmate een gemeente dichterbij de stad ligt. Voor wat betreft cultuur en medische voorzieningen is die correlatie overigens lager omdat de regio-gemeentes zelf niet of minder over culturele en medische voorzieningen beschikken. Van de stadjes doet een klein percentage inkopen in Haren. In een koopstromenonderzoek voor Groningen (BRO, 2010) wordt Haren overigens tot het primaire verzorgingsgebied van de winkels in Groningen gerekend.

### **Conclusies**

Hoewel het gaat om een zeer indicatieve analyse bevestigen het rapport van BügelHajema en het onderzoek van de gemeente Groningen het bestaande beeld, namelijk dat er een sterke oriëntatie is van Haren op de stad Groningen. Dat is gezien de geografische ligging van

Haren uiteraard ook geen verrassing. Daarnaast heeft Haren zich in de loop der eeuwen ontwikkeld tot een dorp waar mensen die in de stad werken graag willen wonen. BügelHajema zegt daarover “Alle gemeenten in de provincie zijn georiënteerd op de stad Groningen. Een duidelijke band is er zeker met de gemeente Haren. Naast een zelfde landschappelijke basis, lopen ook de bebouwde gebieden van Groningen en Haren vrijwel in elkaar over. Qua bevolkingsopbouw zijn de twee gemeenten min of meer elkaars contramal: Groningen heeft (en houdt) een relatief jonge bevolking met een inkomen rond het provinciaal gemiddelde. Haren heeft een relatief oude en nog verder vergrijzende bevolking met een relatief hoog inkomen. Haren is voor voorzieningen en werk sterk gericht op Groningen”.

#### **Bijlage 4 Bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten**

De gemeente Haren heeft in de loop der jaren op verschillende terreinen samenwerkingsverbanden gezocht met andere gemeenten, variërend van de tijdelijke inhuur van een medewerker vanuit een andere gemeente tot zwaardere samenwerkingsverbanden als recent de oprichting van de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD). Redenen voor samenwerking tussen gemeenten zijn even divers als de soorten samenwerking:

- omdat het goedkoper is samen taken uit te voeren (bijvoorbeeld gezamenlijke afvalverwijdering met verschillende gemeenten in Groningen);
- omdat taken te zwaar of te specialistisch worden voor een gemeente alleen (bijv. de oprichting van de RUD);
- kennis- en ervaringsuitwisseling (bijv. op het gebied van maatschappelijke ondersteuning);
- geografische gronden (bijv. samenwerking m.b.t. beheer van het Paterswoldse- en het Zuidlaardermeer).

In 2011 is door de Rekenkamercommissie een quick scan uitgevoerd met betrekking tot de samenwerkingrelaties tussen de gemeente Haren en andere gemeenten. De Rekenkamercommissie heeft daartoe 10 bestaande en 5 niet meer of nog niet bestaande samenwerkingsverbanden geanalyseerd, daaronder 5 gemeenschappelijke regelingen. De belangrijkste conclusie van de commissie is dat samenwerking noodzakelijk is om eigen gebrek aan kennis, kwaliteit en ambtelijke capaciteit te compenseren. De Rekenkamercommissie ziet als nadelen van de samenwerkingsverbanden het gebrek aan inzichtelijkheden van de taken, resultaten en financiën van de samenwerkingsverbanden en de beperkte sturingsmogelijkheden door de raad en het laten passeren van de mogelijkheid tot sturen. De commissie wijst verder op de noodzaak dat samenwerking gebaseerd dient te zijn op wederzijds vertrouwen en een 'gezamenlijke focus'.

In 2012 heeft bureau Zuiderlicht een sterkte-zwakte analyse (SWOT) gemaakt van de gemeentelijke organisatie, rekening houdend met de toekomstige ontwikkelingen in het kader van de decentralisaties van rijkstaken<sup>2</sup>. Daarnaast bevatte het onderzoek van Zuiderlicht een inventarisatie van samenwerkingsverbanden en een inventarisatie van toekomstige samenwerkingsmogelijkheden. Zuiderlicht voorziet met name in het sociale domein (WMO, WWNV etc.), in het fysieke domein (vergunningverlening, ruimtelijke ordening, openbare ruimte) en op het gebied van ICT een noodzaak tot samenwerking vanwege onvoldoende eigen kennis en capaciteit. In vergelijkbare zin oordeelt zij ook over bedrijfsvoeringtaken.

Op basis van een inventarisatie komt Zuiderlicht tot 111 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Daarbij dient een kanttekening te worden gemaakt. In de inventarisatie zitten samenwerkingsverbanden met meerdere gemeenten of met alle gemeenten, Regio Groningen-Assen omvat bijvoorbeeld 12 gemeenten. Zuiderlicht beschouwt een dergelijk samenwerkingsverband als een geheel van 12 samenwerkingsrelaties. Het aantal samenwerkingsovereenkomsten of -afspraken is aanzienlijk kleiner, ongeveer 25.

De inventarisatie van Zuiderlicht geeft inzicht in de beleidsterreinen waarop de samenwerkingsrelaties betrekking hebben en met welke

---

<sup>2</sup> 'Toekomstperspectief Gemeente Haren', 10 januari 2013

gemeenten samenwerkingsverbanden bestaan. Een vergelijkbare inventarisatie is intern ook gedaan. Op basis van de bevindingen van Zuiderlicht en de eigen bevindingen kunnen we een aantal voorzichtige conclusies trekken:

1. De beleidsvelden economie, onderwijs, ruimtelijke ordening en volkhuusvesting kennen veel samenwerkingsverbanden waarbij veel of alle Groningsen gemeenten zijn betrokken (10 – 22);
2. De beleidsvelden Jeugd, WMO, cultuur, sport, sociale zekerheid, bestuur en recht, dienstverlening en informatiebeleid hebben vooral samenwerkingsverbanden met minder gemeente (1-3);
3. Met betrekking tot P&O, financiën, communicatie en vastgoed zijn er geen samenwerkingsverbanden gevonden.

Zuiderlicht heeft tevens geïnterviewd met welke gemeenten samen wordt gewerkt. Duidelijk is dat Haren vooral gericht is op de gemeenten in de provincie Groningen, in het bijzonder op de gemeente Groningen met wie 14 samenwerkingsrelaties bestaan. Andere gemeenten in de provincie met wie volgens de SWOT intensief wordt samengewerkt zijn Hoogezand en Slochteren (beide 10), gevolgd door Ten Boer, Leek, Bedum, Winsum, Zuidhorn, Marum en Grootegast (8 of 7). Met 5 Drentse gemeente bestaan 4 of 5 samenwerkingsrelaties: Tynaarlo, Noordenveld, Assen, Midden-Drenthe en Aa en Hunze.

Samenwerking met de gemeente Groningen is voor een deel te verklaren uit het feit dat Groningen vaak de rol van centrumgemeente heeft voor de omliggende gemeenten. Veel samenwerkingsverbanden zijn ontstaan omdat de gemeente Groningen op veel terreinen kennis, capaciteit en ervaring heeft waarover kleine gemeenten niet beschikken. Steeds meer samenwerking ontstaat ten gevolge van gemeenschappelijke taakuitvoering.

## **Bijlage 5 Beleidskader gemeentelijke herindeling d.d. 25 mei 2013**

### 1. Inleiding

#### **Aanleiding en doel**

Beleid kan het beste dicht bij de burger uitgevoerd worden. Met de decentralisaties in het sociale domein draagt het kabinet hieraan bij. Gemeenten staan daardoor voor een grote opgave om een steeds omvangrijker wettelijk takenpakket en hun eigen autonome taken adequaat uit te voeren en de daarvoor benodigde maatschappelijke verbindingen aan te gaan. De eisen aan de bestuurskracht van gemeenten nemen daardoor meer en meer toe; van de bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht van gemeenten wordt steeds meer gevraagd.

In dit Beleidskader geeft het kabinet aan hoe gemeentelijke herindelingen worden beoordeeld en getoetst. Ook dit kabinet kiest voor herindeling van onderop. Het is primair aan gemeenten zelf om via herindeling te werken aan versterking van hun bestuurskracht. Het kabinet heeft er daarbij oog voor dat gemeentelijke herindelingen vaak zorgvuldige trajecten zijn die niet zelden meer dan één kabinetsperiode vergen om tot een formeel herindelingsadvies aan het kabinet te komen. Een Beleidskader over gemeentelijke herindeling geeft de handvaten voor provincies en gemeenten om bij voorkeur van begin tot eind een goed proces te organiseren om te komen tot een gemeentelijke herindeling.

Dit kabinet kiest er voor met een nieuw Beleidskader te komen. De overweging hierbij is dat aanpassing van het Beleidskader ondersteunend kan zijn aan het bereiken van een versnelling van het aantal herindelingen dat van onderop tot stand komt. De belangrijkste wijzigingen die het kabinet wil doorvoeren, 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. Deze wijzigingen zijn nodig om de dynamiek rond herindelingen van onderop te vergroten en zo een versnelling van het aantal herindelingen te bereiken.

#### **Leeswijzer**

Hieronder wordt eerst ingegaan op het (grond)wettelijk kader rond herindeling. In paragraaf 3 wordt nader ingegaan op de rol van Rijk, provincie en gemeente bij herindeling van gemeenten. Paragraaf 4 bevat de criteria voor toetsing van herindelingsvoorstellen. Financiële aspecten komen in paragraaf 5 aan bod. In de 6de paragraaf wordt ingegaan op de overgang van het vorige naar dit nieuwe Beleidskader. Tot slot worden in paragraaf 7 enkele overige onderwerpen behandeld.

### 2. Grondwettelijk en wettelijk kader

In artikel 123, eerste lid, van de Grondwet is bepaald dat gemeenten bij de 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 provincie-



besturen 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 nodig dat inhoudelijke criteria formuleert 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.

### 3. Gemeentelijke herindeling van onderop

De formele kaders voor deze rolinvulling worden gegeven in de Wet arhi, waarin is beschreven welke bestuursorganen het initiatief tot een herindeling kunnen nemen en welke procesvereisten daarbij gelden. Een belangrijk aspect van een goed verloop van herindelingsprocessen is de rolverdeling tussen overheden, ook in de fase voorafgaand aan een formeel arhi-traject. Een elementaire voorwaarde in dat verband is complementariteit tussen de drie bestuurslagen, waarbij het kabinet het initiatief laat aan gemeenten en provincies. Waar het de onderlinge rolverdeling tussen gemeenten en provincies betreft, dient voorop te staan dat gemeenten als eerste aan zet zijn als het gaat om het vinden van oplossingen om hun maatschappelijke opgaven beter te kunnen oppakken. Tegelijkertijd is het zo dat gemeenten en provincies in deze discussie optrekken in partnerschap, vanuit onderscheidenlijke verantwoordelijkheden in het belang van het lokaal bestuur. Provincies spelen daarbij vanuit hun algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur vaak een modererende rol in de discussie over de bestuurskracht van gemeenten en kunnen deze ook in regionaal verband bezien. Vanuit deze rol als moderator dienen provincies waar nodig sturing te geven aan de discussie die kan leiden tot een herindelingsvoorstel. De provincies en gemeenten in Groningen en Noord-Brabant hebben recent laten zien hoe complementair naar de kwaliteit van het lokaal bestuur gekeken kan worden.

Zoals aangegeven, hebben provincies ook 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.

Daarnaast sturen provincies het herindelingsadvies door naar het kabinet, met een provinciale zienswijze als gemeenten het advies hebben opgesteld. Het kabinet is als medewetgever verantwoordelijk voor het beoordelen van een herindelingsadvies en het omzetten in een wetsvoorstel wanneer het kabinet het herindelingsadvies positief beoordeelt. De formele rol van het kabinet blijft beperkt tot het beoordelen van de ingediende herindelingsvoorstellen. Bij een positief oordeel zal een wetsvoorstel worden voorbereid. Bij een negatief oordeel wordt het herindelingsadvies afgewezen. Gemeenten en provincies zijn dan aan zet om een eventueel nieuw herindelingsvoorstel voor te gaan bereiden. In het geval van een negatief oordeel zal het kabinet de Tweede Kamer informeren over de beweegredenen om het herindelingsadvies niet over te nemen.

Het kabinet heeft een voorkeur voor herindelingsvoorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten kunnen rekenen. Herindelingsadviezen van onderop, die bij gemeenten zelf vandaan komen, worden daarom door het kabinet toegejuicht. Wel wil het kabinet voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst. 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. Dat betekent een verruiming van de provinciale rol ten opzichte van het Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2011. Deze verruiming past bij de algemene verantwoordelijkheid die de provincies hebben voor de kwaliteit van het lokaal bestuur.

#### 4. Criteria toetsing voorstellen

Het Beleidskader gemeentelijke herindelingen formuleert de criteria aan de hand waarvan het kabinet gemeentelijke en provinciale herindelingsvoorstellen toetst, maar een herindeling is geen wiskunde. Het is daarom ook niet mogelijk een checklist te ontwikkelen die tot een eenduidige uitkomst zal leiden. 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.

Het kabinet vraagt gemeenten deze vijf punten mee te nemen in hun herindelingsadvies en provincies om deze punten mee te nemen in hun zienswijze. Provincies kunnen zich in hun zienswijze voorts baseren op een eigen visie op de bestuurlijke inrichting in hun provincie. Verder zal het kabinet toetsen of de ingediende herindelingsadviezen voldoen aan de vereisten van de Wet algemene regels herindeling, zoals de vaststelling van een herindelingsontwerp en –advies en de ter inzage legging.

##### *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, maatschappelijk en regionaal.

De gekozen indeling 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. Het kabinet vraagt gemeenten en provincies daarom bij een herindeling de omliggende of anderszins betrokken gemeenten te vragen een zienswijze in te dienen. Indien gemeenten besluiten een negatieve zienswijze van een omliggende gemeente niet over te nemen, vraagt het kabinet om een onderbouwing waarom hiervoor gekozen is.

Het draagvlak voor een herindeling wordt door het kabinet daarom vanuit de regionale opgave en verhoudingen bekeken. Het kabinet kijkt dus niet alleen naar het draagvlak bij de direct betrokken gemeenten en hun inwoners, maar ook naar de opvatting van de provincie en de buurgemeenten. Aan de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om te investeren in het maatschappelijk draagvlak voor een herindeling wil het kabinet niets veranderen.

Om het draagvlak van de inwoners en maatschappelijke organisaties te kunnen beoordelen, vraagt het kabinet wel aan gemeenten, of wanneer de provincie het initiatief neemt tot de herindeling, in het herindelingsadvies aandacht te besteden aan het maatschappelijk draagvlak en de wijze waarop dit is vastgesteld, inclusief de ingediende zienswijzen. Het kabinet vraagt ook aan de betrokken gemeenten in een logboek bij te houden op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties betrokken en geraadpleegd zijn in het herindelingsproces.

Indien een provincie het herindelingsadvies heeft opgesteld, en dus niet de gemeenten, vraagt het kabinet een nadere onderbouwing waarom bij een gebrek aan unaniem draagvlak bij de betrokken gemeenten toch een herindeling gewenst wordt door de provincie.

#### *b. Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid*

Het is van betekenis dat de nieuwe gemeente een interne samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid zonder het belang van dorpen en kernen te miskennen. De aard van interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente kan verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, enzovoort. Voorkomen moet worden, dat de nieuwe gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid waarmee burgers en maatschappelijke organisaties zich niet of nauwelijks verbonden voelen. Ook mag van de betrokken gemeentebesturen een gemeenschappelijke visie worden gevraagd op welke wijze de nieuw te vormen gemeente burgers, maatschappelijke organisaties en gemeenschappen zal betrekken bij de vormgeving, en indien gewenst, bij de uitvoering van beleid. Nieuwe werkwijzen kunnen hieraan bijdragen, zoals wijkgericht werken, een actief kernenbeleid, binnengemeentelijke decentralisatie, bestuurscommissies, wijk- en dorpsraden, ambtelijke deconcentratie en/of allerlei nieuwe vormen van burgerparticipatie. De minister van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties is voornemens een handreiking uit te brengen om gemeenten te ondersteunen bij de verdere uitwerking van deze initiatieven.

### *c. Bestuurskracht*

In essentie kan worden gesteld dat gemeenten bestuurskrachtig zijn als zij in staat zijn hun maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang van hun maatschappelijke omgeving wordt gehandeld. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende elementen:

- Zij zijn voldoende bestuurskrachtig (met bestuurders met de juiste kwaliteiten) als het gaat om bestuurlijke sturing te geven aan besluitvorming over, uitvoering van en verantwoording over beleid zonder daarbij al te veel afhankelijk te zijn van samenwerkingsverbanden;
- Zij beschikken over een ambtelijke organisatie die voldoende robuust is en die in staat is taken en verantwoordelijkheden, zoals de taken in het sociale domein die de komende jaren worden gedecentraliseerd, adequaat en op een professionele wijze uit te oefenen. De organisatie van de nieuwe gemeente is in personele zin minder kwetsbaar en heeft een versterkte positie op de arbeidsmarkt;
- Zij zijn in staat een goede bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke opgaven en taken die in de regio aan de orde zijn;
- Zij kunnen de regierol oppakken naar medeoverheden en maatschappelijke partners; en
- Het financieel perspectief van de gemeente.

### *d. Evenwichtige regionale verhoudingen*

Ook opgeschaalde gemeenten blijven relaties met elkaar onderhouden, via formele samenwerking en anderszins. Evenwichtige regionale verhoudingen zijn daarvoor belangrijk. Het kabinet vraagt gemeenten daarom in het herindelingsadvies aan te geven:

- Hoe hun gemeente zich verhoudt tot de andere gemeenten in de regio.
- Welk effect hun schaal heeft op de regionale verhoudingen en de positie van de gemeente.
- Hoe de schaal zich verhoudt tot het regionale opgavenprofiel.
- Wat de positie van een eventuele regio/centrumgemeente is.

### *e. Duurzaamheid*

De nieuwe gemeente hoort duurzaam in staat te zijn de gemeentelijke taken (zelfstandig) uit te voeren. Voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare termijn wederom bij een herindeling wordt betrokken, en aldus van de ene in de andere herindelingsdiscussie terecht komt. Die mogelijkheid wordt niet alleen bepaald door omstandigheden binnen de nieuwe gemeente, maar ook door haar directe omgeving. De duurzaamheid van een nieuw gevormde gemeente heeft nadrukkelijk ook een regionaal aspect, dat wil zeggen dat afwegingen met betrekking tot duurzaamheid ook in een regionale context inzichtelijk moeten worden gemaakt in een herindelingsadvies. Ten aanzien van een herindelingsvoorstel zal dus ook vooraf moeten worden getoetst of sprake is van andere gemeenten die bij het herindelingsproces betrokken zouden moeten worden. Echter, het kabinet kan zich voorstellen dat er situaties zijn waarin er sprake is van een urgente noodzaak om voor een gemeente de bestuurskracht te versterken, terwijl een gedragen duurzame oplossing op korte termijn niet

mogelijk is. In dergelijke gevallen kan het belang van het versterken van de gemeentelijke bestuurskracht zwaarder wegen dan duurzaamheid.

## 5. Financiële aspecten

### 5.1 Herindelingsmaatstaf

Een nieuwgevormde gemeente komt in aanmerking voor een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds. Met de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wordt een vergoeding ontvangen voor de zogeheten frictiekosten van de herindeling. Frictiekosten zijn lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Het bedrag van de verdeelmaatstaf wordt in vier termijnen uitgekeerd. Het eerste jaar ontvangt de nieuwgevormde gemeente 40% van het toegekende bedrag. In de drie jaren daarna elk jaar 20%.

De verkenning van positieve financiële prikkels gericht op opschaling, kan leiden tot aanpassing van deze maatstaf.

### 5.2 Herindelingsscan

Om de discussie en het herindelingsproces op lokaal niveau te faciliteren, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de provincies de herindelingsscan ontwikkeld. Deze scan kan worden uitgevoerd door de betrokken provincie in samenwerking met het ministerie op verzoek van alle gemeenten die betrokken zijn bij een herindelingsproces. Het ministerie zorgt voor het beschikbaar stellen en onderhoud van het databestand ten behoeve van de herindelingsscan. Afhankelijk van de beschikbare capaciteit kan het ministerie ook deelnemen aan de uitvoering van herindelingsscans. Aan de hand van de herindelingsscan kunnen gerichte aandachtspunten voor het (financieel) beleid van de nieuw te vormen gemeente worden bepaald. Ook wordt inzicht verkregen in de bouwstenen van de nieuw op te stellen begroting. Daarnaast kunnen gesignaleerde verbeterpunten en risico's beter worden aangepakt dan wel beheerst gedurende het fusieproces. Voor de herindelingsscan wordt uitgegaan van de nieuw te vormen (fictieve) gemeente.

## 6. Overgang naar nieuw Beleidskader

De vaststelling van dit nieuwe Beleidskader vraagt om duidelijkheid met betrekking tot herindelingstrajecten die onder het voorgaande Beleidskader zijn gestart.

Overgangsproblemen worden zoveel mogelijk voorkomen. Uitgangspunt is om voorstellen die gericht zijn op herindeling per 1 januari 2015 te behandelen op basis van het oude Beleidskader. Voorstellen gericht op herindeling per 1 januari 2016 of later, zullen op basis van het voorliggende Beleidskader worden getoetst.

## 7. Overig

### 7.1 Herindelingsverkiezingen

Gemeentelijke herindelingen vinden ingevolge de Wet arhi per 1 januari plaats. In november voorafgaand aan de datum van herindeling vinden tussentijdse verkiezingen plaats voor de gemeenteraad van de nieuwe gemeente. De daadwerkelijke datum van deze verkiezingen wordt door de provincie vastgesteld. De provincies proberen de onderlinge data van de verschillende verkiezingen zo veel mogelijk af te stemmen, zodat de tussentijdse verkiezingen gelijktijdig plaatsvinden.

Afhankelijk van het jaar waarin de herindeling ingaat heeft dit gevolgen voor de frequentie van verkiezingen en de zittingstermijn van de gemeenteraad. Voor de komende jaren gelden de volgende effecten:

Voor herindelingen die plaatsvinden per 1 januari 2014, worden de reguliere raadsverkiezingen van maart 2014 overgeslagen. In de herindelingswet wordt geregeld dat tussentijdse raadsverkiezingen worden georganiseerd. Deze vinden plaats in november 2013. De verkiezingen van maart 2018 zijn de eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen voor deze gemeenten na de herindelingsverkiezingen. De zittingsduur van de raad is 4 jaar en 3 maanden.

Ook voor de gemeenten die per 1 januari 2015 herindelen, worden de reguliere raadsverkiezingen van maart 2014 overgeslagen en wordt tevens de zittingsduur van de raden van de her in te delen gemeenten voor een korte periode verlengd. Dit geschiedt bij wet. In november 2014 worden de tussentijdse verkiezingen gehouden voor de raad van de nieuwe gemeente. In maart 2018 neemt de nieuwe gemeente weer deel aan de reguliere raadsverkiezingen. De zittingsduur van de nieuwe raad is 3 jaar en 3 maanden.

Herindelingen per januari 2016 zijn bijzonder omdat deze halverwege een raadsperiode vallen. Indien de reguliere verkiezingen van maart 2014 worden uitgesteld dan zouden de zittende raden een zittingstermijn van meer dan 6 jaar hebben. Indien de reguliere verkiezingen van maart 2018 worden overgeslagen, heeft de raad van de nieuwe gemeente een zittingstermijn van meer dan 6 jaar. Deze zittingsduur wijkt te veel af van de reguliere zittingstermijn. Daarom worden voor gemeenten die per 2016 herindelen wel tussentijdse raadsverkiezingen georganiseerd, maar worden de reguliere verkiezingen in maart 2014 en 2018 niet overgeslagen.

Voor gemeenten die per 1 januari 2017 en 2018 herindelen worden in respectievelijk november 2016 en november 2017 herindelingsverkiezingen georganiseerd en worden de reguliere verkiezingen van maart 2018 overgeslagen. De eerste reguliere verkiezingen zijn weer in maart 2022. De zittingsduur van de raad is respectievelijk 5 en 4 jaar en 3 maanden.

Bovenstaande cyclus herhaalt zich vervolgens vanaf 2018.

## **7.2. Samenloop grenscorrectie en gemeentelijke samenvoeging**

Het is denkbaar dat in een herindelingsadvies een of meer grenscorrecties met een of meer gemeentelijke samenvoegingen worden gecombineerd. Of sprake is van een grenscorrectie of van een gemeentelijke samenvoeging, is afhankelijk van het percentage waarmee het inwonertal van de betrokken gemeenten naar verwachting toe- of afneemt (zie artikel 1, eerste lid, sub b en d, Wet arhi). Voor een dergelijke voorgestelde combinatie geldt de eis, dat de onderscheidenlijke grenscorrectie(s) en gemeentelijke samenvoeging(en) zijn gebaseerd op desbetreffende besluiten van de betrokken raden (of ingeval van een provinciaal voorstel op een door provinciale staten vastgesteld herindelingsadvies).

Het Beleidskader gaat niet over zelfstandige grenscorrecties. Deze kunnen bij gelijklopende raadsbesluiten of bij provinciaal besluit worden gerealiseerd. Alleen indien een grenscorrectie onderdeel uitmaakt van een gemeentelijke samenvoeging, zal een grenscorrectie worden meegenomen in een wetsvoorstel. Deze samenloop speelt nu bijvoorbeeld bij de herindelingen in Fryslân. Zowel bij de splitsing van Boarnsterhim als bij de vorming van De Friese Meren is sprake van grenscorrecties.

Het goedkeuringsvereiste voor grenscorrecties is met de Wet revitalisering generiek toezicht (artikel 1.8) uit de Wet arhi geschrapt. Omdat jaarlijks een overzicht met wijzigingen in de gemeentelijke indeling, grenscorrecties dan wel wijzigingen in namen van gemeenten wordt gepubliceerd in de Staatscourant, zal het kabinet jaarlijks aan de provincies vragen een overzicht te verstrekken van grenscorrecties en naamswijzigingen van gemeenten die niet bij wet hebben plaatsgevonden.

## **7.3 Naamgeving van de nieuwe gemeente**

Het verdient de voorkeur dat betrokken gemeenten in het herindelingsadvies komen met een definitieve naam voor de nieuw te vormen gemeente of anders zo snel mogelijk daarna (zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 358, nr. 4). De herindelingspraktijk laat zien dat gemeenten er niet altijd in slagen om tijdig te komen tot een gezamenlijk gedragen voorstel voor de naamgeving van de nieuw te vormen gemeente. Indien gemeentelijke besluitvorming over de definitieve naamgeving uitblijft of indien daarop voor het vervolg van het wetgevingstraject niet kan worden gewacht, hanteert het kabinet het beleid dat in een wetsvoorstel de naam van de naar inwonertal grootste betrokken gemeente wordt opgenomen als naam van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij dient te worden aangetekend, dat gemeenteraden op grond van artikel 158 Gemeentewet de bevoegdheid hebben de gemeentenaam op enig moment te wijzigen. De nieuw gevormde gemeente heeft daarmee de mogelijkheid de eigen naam te wijzigen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
dr. R.H.A. Plasterk