

Bijlage 1: Zienswijze van de gemeenteraad van Haren tegen het herindelingsontwerp

I. Inleiding

Hierbij geeft de raad van Haren zijn zienswijze over het herindelingsontwerp.

Zoals u weet,¹ is de raad tegen een gedwongen herindeling met Groningen en Ten Boer. De eerste en belangrijkste reden daarvoor is dat het benodigde draagvlak voor zo'n herindeling ontbreekt, zowel onder de bevolking als onder het gemeentebestuur en de in Haren gevestigde bedrijven en instellingen. Draagvlak voor een herindeling is wezenlijk voor het welslagen van een herindeling en dus ook niet voor niets het eerste criterium voor het beoordelen daarvan in de relevante toetsingskaders. In Haren heeft in een burgerraadpleging 74,5% van de stemgerechtigden gestemd, waarvan 74% gestemd heeft tegen samenvoeging met Groningen. Die volstrekt heldere, democratische uitspraak van de bevolking kan en mag de raad niet naast zich neerleggen – en ook GS behoren dat zijns inziens niet te doen.

Dat GS toch zo'n herindeling willen forceren is des te minder begrijpelijk, omdat een directe noodzaak of urgentie daarvoor ontbreekt. Zoals het gemeentebestuur onder meer met Beterr Haren laat zien, zijn er geen dringende financiële redenen voor een herindeling en evenmin bestaan er bestuurlijke of beleidsmatige redenen om dat – laat staan: nu direct en onder dwang – te doen. Er is dus alle aanleiding én gelegenheid om Haren de ruimte te gunnen om eigenstandig tot verantwoorde keuzes over haar bestuurlijke toekomst te komen die wél op de steun van de bevolking en het gemeentebestuur kunnen bogen.

Onder de huidige omstandigheden is de gedwongen herindeling bovendien in strijd met het beleid én de herhaaldelijk verwoorde uitgangspunten van GS dat gemeenten de ruimte behoren te krijgen om herindelingen zelf te regisseren.

Ten onrechte wordt gesteld dat het college van de gemeente Haren heeft ingestemd met het herindelingsontwerp. Het gemeentebestuur van Haren heeft de medewerking aan het herindelingsontwerp gestopt op 5 september 2016. Dit is aan het college van GS per brief d.d. 8 september 2016 (bijgevoegd als bijlage 2) meegedeeld. In een tweede brief, d.d. 21 september 2016 (bijgevoegd als bijlage 3), heeft het college aangegeven dat er geen raadsbesluit noch een collegebesluit is genomen dat het herindelingsontwerp goedkeurt. Op de besluitenlijst van het college van Haren d.d. 1-11-2016, besluit 10290, is nogmaals nadrukkelijk gesteld dat er geen raadsbesluit noch een collegebesluit is genomen dat het herindelingsontwerp goedkeurt.

Het gemeentebestuur van Haren heeft nooit ingestemd met de herindelingsvariant van een lichte samenvoeging. Dit is in de brief van 21 september 2016 (bijgevoegd als bijlage 3) door het college van Haren aan het college van GS gemeld en verduidelijkt. Om die redenen gaat het herindelingsontwerp ten onrechte uit van de herindelingsvariant van een lichte samenvoeging.

¹ De raad verwijst in dit verband onder meer naar zijn brief aan de Minister van 21 juli 2016 (**bijlage 1**), die de raad hier als herhaald en ingelast verzoekt te beschouwen.

De conclusie dat Haren akkoord zou zijn met de lichte samenvoeging kan niet getrokken worden.

Tot slot geldt dat bij de raad grote zorgen bestaan omtrent het behoud van een aantal concrete voorzieningen en eigenheden van Haren (de 'parels van Haren'). Een verscheidenheid die mede tot stand kwam door inspanningen van inwoners en maatschappelijke organisaties, die gewaardeerd wordt omdat zij Haren maken tot wat het is: een gemeenschap die kracht ontleent aan de beperkte schaalgrootte, waar de lijnen kort zijn en de burgerkracht groot is. Herindeling betekent voor veel van de Parels van Haren een groot risico.

II. Draagvlak en urgentie

In Haren bestaat massieve weerstand tegen de samenvoeging met Groningen en Ten Boer. In een burgerraadpleging op 19 maart 2014 heeft 74,5% van de stemgerechtigden gestemd. Daarvan heeft 74% gestemd tegen het samengaan met Groningen. Ook de raad en het college hebben zich in ruime meerderheid tegen herindeling met Groningen en Ten Boer uitgesproken. In de gemeenteraad van Haren zijn tien raadsleden vanuit drie fracties (D66, Gezond Verstand Haren en het CDA) tegen deze herindeling. De tegenstanders van de onderhavige herindeling vertegenwoordigen 60% van het electoraat.

Mede gelet op het gewicht dat aan draagvlak moet worden toegekend in de toetsingskaders van de Minister en GS, is een herindeling die in strijd komt met dermate duidelijke democratische uitspraken, alleen onder heel bijzondere omstandigheden denkbaar en aanvaardbaar.

In het Beleidskader gemeentelijke herindeling (28 mei 2013) is aangegeven dat het kabinet een voorkeur heeft voor herindeling van onderop. 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.

Van deze omstandigheden is bij de gemeente Haren geen sprake. Jarenlange discussies zijn er niet geweest. De conclusie van het B&A-rapport "Nee, tenzij" laat zien dat de geconstateerde zes knelpunten geen urgente problemen zijn, die 'alleen opgelost kunnen worden met een herindeling'. GS hebben dit ook erkend door de gemeente Haren de kans te bieden om zelf oplossingen te zoeken voor deze knelpunten. Derhalve hebben GS ten onrechte, want in strijd met het landelijke beleidskader op 30 maart 2016 een arhi-procedure (art. 8 Wet Arhi) in gang gezet.

Met hun besluit van 30 maart 2016 hebben GS ook gehandeld in strijd met hun eigen collegeakkoord, waarin herindeling van onderop als uitgangspunt is genomen voor het provinciale herindelingsbeleid. Dit uitgangspunt is als volgt uitgewerkt in het collegeprogramma: 'De opstelling van de provincie is daarbij niet die van een bovenliggende partij die de

aanwijzingen uitdeelt. Maar van een partner die zichtbaar, betrokken en met vertrouwen tussen de Groninger gemeenten staat en als procesbegeleider kijkt naar het regionaal belang. Ons uitgangspunt is dat de herindeling niet wordt opgelegd, we ondersteunen de initiatieven die gemeenten aandragen. We zien voor ons een stimulerende rol, maar de gemeenten bepalen zelf het proces van herindeling.’ In lijn hiermee staat in de brief van GS d.d. 1 september 2015 (bijgevoegd als bijlage 4): ‘Gemeenten zijn, in onze visie, in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het lokale bestuur en zelf aan zet als het gaat om het vinden van oplossingen om hun huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven goed op te kunnen blijven pakken. Het wordt in beginsel aan de gemeenten gelaten om hun eigen keuzes te maken met betrekking tot hun bestuurlijke toekomst en voorstellen tot gemeentelijke herindeling te doen.’

En in de brief van GS d.d. 3 december 2015 (bijgevoegd als bijlage 5) aan de gemeenteraad van Haren: ‘Dit betekent dat ons college niet eigenstandig gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om herindelingsvoorstellen te doen, als daarvoor geen draagvlak bij de betrokken gemeenten bestaat.’ Het college van GS markeerde daarmee een breuk met het beleid van het vorige college.

De raad heeft met instemming kennis genomen van dat beleidsuitgangspunt in het collegeprogramma en van de uitwerking ervan in de brief van 1 september 2015 en de brief van 3 december 2015, evenals van de vele herhalingen daarvan in de media. In die lijn lag ook de acceptatie van de nieuwe gemeente Westerwolde (combinatie van Bellingwedde en Vlagtwedde). Die herindeling voldeed immers niet in alle opzichten aan de wensen die GS daaromtrent hebben, maar werd niettemin geaccepteerd, zoals ook is toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot vorming van de gemeente Westerwolde. Het grote draagvlak bij de lokale besturen en bij de bevolking van beide gemeenten voor die nieuwe gemeente blijkt hierbij een belangrijke overweging te zijn geweest.

Door ten aanzien van de gemeente Haren op 30 maart 2016 en 28 juni 2016 te gaan voor een herindeling van bovenaf, in de wetenschap dat hiervoor bij de raad en de bevolking van Haren weinig draagvlak bestaat, hebben GS zich niet gehouden aan hun toezegging dat zij niet eigenstandig gebruik zullen maken van hun bevoegdheid om herindelingsvoorstellen te doen. Daarmee hebben zij bovendien de gemeente Haren niet op gelijke manier behandeld als de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde.

GS bieden maar heel weinig inzicht in de redenen waarom het daar, in het Harense geval, kennelijk anders over oordeelt. Sommige uitspraken van GS lijken erop te duiden dat daar het beeld bestaat van een “nagenoeg failliete gemeente”, maar dat beeld is aantoonbaar onjuist. Het spoort ook niet met de eigen handelwijze van GS. Opvallend is immers dat GS, naar aanleiding van de gesignaleerde knelpunten uit het eerste B&A-rapport (Verkenning zelfstandigheid Haren), het college uitdrukkelijk de gelegenheid heeft geboden om die knelpunten op te lossen buiten de context van een herindeling. Verder was er bij GS ook ruimte om Haren de gelegenheid te geven een plan te maken om de knelpunten uit dat rapport op te

lossen. Dat was overigens ook logisch en terecht in het licht van de inhoudelijke bevindingen uit dat rapport. Die kwamen er immers op neer dat, mits bepaalde knelpunten werden opgelost, een zelfstandig Haren tot de reële mogelijkheden zou behoren (“nee, tenzij”). Van urgente problematiek die onontkoombaar zou nopen tot een onverwijlde en gedwongen herindeling was toen – ook in de ogen van GS – kennelijk geen sprake.

De gemeente heeft vervolgens, onder meer met het rapport *Beterr Haren*, laten zien dat de knelpunten uit het eerste B&A-rapport goed oplosbaar zijn. Haren krijgt echter, als het aan GS ligt, niet de kans om door uitvoering van dat programma een herindeling te voorkomen. GS baseren zich bij die beslissing (vooral) op een aanvullend B&A-rapport. De uitkomsten van die beoordeling zijn kritisch. Haren deelt die kritiek evenwel op hoofdlijnen niet. Een open en inhoudelijke gedachtewisseling over de bevindingen van B&A heeft niet plaatsgehad. Evenmin is Haren de gelegenheid geboden – waar nodig en wenselijk – eventueel tegemoet te komen aan terechte kritiekpunten. De conclusies van het B&A-rapport over *Beterr Haren* zijn daarmee onzorgvuldig voorbereid en onvoldragen. Bij juiste en zorgvuldige beschouwing moet worden geconcludeerd dat wel degelijk in voldoende mate is of kan worden voorzien in de “tenzij” uit het eerste B&A-rapport.

Het oordeel van GS over de noodzaak van de herindeling rust in zoverre dus op drijfzand. In dat licht is verder van belang dat Haren, onder meer in de meerjarenbegroting 2017-2020, een overtuigend en realistisch beleid voert met een evenwichtige aanpak van lastenverzwaringen, bezuinigingen, organisatieverandering en heldere financiële afspraken. De gemeente Haren kent een beperkte sociaal-economische problematiek en heeft de decentralisaties, ook volgens de onderzoekers, goed op orde. Ook hieruit blijkt dat er geen dringende reden is nu een herindeling op te leggen.

De verschillende rapporten nader beschouwd

De raad neemt graag de verschillende rapportages nader in beschouwing teneinde te beoordelen of daaruit een rechtvaardiging voortvloeit voor een gedwongen herindeling. In het kader van het herindelingsontwerp zijn vijf rapporten opgesteld. In de voorfase zijn twee rapporten verschenen:

- Bestuurskrachtonderzoek van BMC uit 2008.
- Berenschot-onderzoek in 2014.
- Verkenning zelfstandigheid Haren van de B&A-groep, 2016.
- Financiële stresstest van Deloitte, 2016.
- Aanvullend onderzoek van Deloitte gelast door GS, 2016.
- Toetsing aanpak *Beterr Haren* door de B&A-groep, 2016.
- Financiële positie Haren geen reden tot herindeling van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), 2016.

BMC constateert in 2008 dat de bestuurskracht van Haren voldoende is en voor de langere termijn voldoende gewaarborgd. Berenschot heeft in 2014 de opdracht gekregen om een quick scan uit te voeren in het kader van het nieuwe burgerparticipatietraject na de burgerraadpleging van 2014. Uit eerdere onderzoeken van Berenschot bleek dat de optimale gemeente een schaalomvang heeft van zo'n 50.000 inwoners. Na die grens gaan de aanvullende kosten de *economies of scale* tenietdoen. Dit wordt ook bevestigd door onderzoek van COELO. Voor Haren zag Berenschot een grote financiële opgave in verband met de hoge schuldpositie. Een directe aanleiding tot een (gedwongen) herindeling bleek daaruit echter niet, nu de gesignaleerde problemen oplosbaar waren.

Het eerste rapport van B&A geeft een overzicht van een aantal positieve punten in Haren, maar ook van een aantal knelpunten. Overigens wordt opgemerkt dat lang niet alle gesignaleerde knelpunten van een zodanige ernst zijn dat die op zichzelf een gedwongen herindeling zouden rechtvaardigen, zelfs al zouden die in het geheel niet worden opgelost. Uit dat rapport blijkt echter dat, op hoofdlijnen, alle relevante problemen kunnen worden opgelost. Ondercapaciteit kan verbeterd worden met meer personeel of externe inhuur. Ook de "burgerkracht" is met investeringen in aandacht en tijd op zichzelf te verbeteren. Uiteraard wordt gesignaleerd dat dergelijke oplossingen geld kosten en dus onder druk staan van de kwetsbare financiële positie van de gemeente. Het (enige) echte probleem is dus het geld. Maar ook daarvoor bestaan oplossingen, waarvan de haalbaarheid bovendien getoetst is of kan worden. De financiële flexibiliteit kan – ook volgens Deloitte – verbeterd worden, onder meer door de algemene reserve te verhogen. Dat kan door lastenverhogingen en bezuinigingen, met incidentele baten en met exploitatieoverschotten. De gemeente heeft geen exploitatietekorten, wel een meerjarig sluitende begroting en een werkbaar plan om haar financiële positie binnen afzienbare termijn te verbeteren.

Uit het COELO-rapport blijkt bovendien dat de financiële positie van Haren niet uitzonderlijk is. Ruim een kwart van alle gemeenten in Nederland verkeert in een vergelijkbare positie. Dat kan op zichzelf dus alleen daarom al niet een rechtvaardiging vormen voor een gedwongen herindeling, tenzij GS voor hun rekening zouden willen nemen dat een kwart van alle Nederlandse gemeenten in een financiële noodsituatie zou verkeren. Uit het COELO-rapport blijkt verder een ander bepaald relevant gegeven: Haren kent (anders dan andere gemeenten) geen sociaal-economische omstandigheden die permanent voor financiële problemen zorgen. De kwetsbare financiële positie is veroorzaakt door incidentele beleidsbeslissingen van de gemeente uit het verleden. Vanaf 2014 heeft het gemeentebestuur echter duidelijke verbeteringen in gang gezet. De nog benodigde versnelling van het ingezette beleid is precies wat het gemeentebestuur laat zien in de begroting 2017 en de meerjarenbegroting 2017-2020. Het door de gemeenteraad op 20 juni 2016 vastgestelde ombuigingsplan beoordeelt het COELO als afdoende oplossing voor de financiële problemen van Haren. Ook uit Beterr Haren blijkt dat het ingezette beleid haalbaar en uitvoerbaar is.

Kortom: uit alle onderzoeken volgt dat de (relevante en voldoende zwaarwegende) tekortkomingen in de praktijk oplosbaar zijn en tevens dat de ingezette lijn het beoogde resultaat ook in praktische zin binnen handbereik brengt. De raad merkt daarbij nog op dat uit onderzoek (o.a. van COELO) blijkt dat de herindeling als zodanig niet leidt tot kostenbesparing en evenmin tot verbetering van dienstverlening. Anders gezegd: Beterr Haren levert in feite een aanzienlijk concreter en meetbaarder bijdrage aan de oplossing van de financiële problematiek dan de herindeling als zodanig. GS en B&A zien die herindeling dan ook ten onrechte als panacee voor de kwalen die zij in Haren menen te zien.

De raad is dan ook erg kritisch over het tweede rapport van B&A waarin de verbetermaatregelen worden beoordeeld. Dat geldt in de eerste plaats voor de wijze van totstandkoming daarvan. Het eerste onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de provincie en de gemeente Haren. De tweede opdracht werd alleen door GS verleend. De raad kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het onderzoek (mede) is gekleurd doordat een begeleiding vanuit Haren ontbrak. Dat gevoelen ziet de raad bevestigd in de inhoud van dat rapport. Het heeft er immers de schijn van dat B&A, in opdracht van GS, toe heeft willen schrijven naar de “nee” uit haar eerdere onderzoek en weg heeft willen blijven bij het “tenzij”. Wat daarin in elk geval opvalt, is dat B&A zich in tweede instantie niet of nauwelijks nog baseert op onderzoek of feitelijke vaststellingen, maar toch vooral op niet nader onderbouwde noties, opvattingen en aannames. Het is een overwegend opiniërend stuk geworden, waaruit vooral blijkt dat het bureau kennelijk niet kan instemmen met sommige politieke/beleidsmatige keuzes die in Beterr Haren zijn verwoord. Harde aanwijzingen dat Beterr Haren niet gaat opleveren wat er van wordt verwacht, levert het rapport echter niet. Als gezegd, de bijdrage van Beterr Haren is in elk geval concreter en op kortere termijn voorhanden dan de nog helemaal onbewezen “opbrengsten” van de herindeling.

B&A noemt uiteindelijk in de samenvatting drie overwegingen waarom het geen vertrouwen heeft in de verbeterplannen en beleidsvoornemens van de gemeente Haren. Die drie overwegingen zijn echter eenvoudig te pareren:

1. *Het ontbreekt de gemeente aan middelen*

In de begroting 2017 en de meerjarenbegroting 2017-2020 laat de gemeente zien welke bezuinigingen worden doorgevoerd en welke lastenverzwaringen (zie bijlage 6). Het bezuinigingspakket is realistisch en haalbaar, de lastenverzwaring is beheerst. Deloitte en B&A leggen veel nadruk op de solvabiliteit van de gemeente. In de plannen stijgt de solvabiliteitsratio van 13,1% in 2016 naar 26% in 2020 en dan is er nog geen rekening gehouden met een aantal zeer waarschijnlijke incidentele baten. Daarbij is van belang dat zich geen sociaaleconomische omstandigheden in Haren voordoen die de gemeente permanent voor grote financiële problemen stellen. De begroting 2017 en de meerjarenbegroting 2017-2020 zijn voorzien van een evenwichtig financieel programma van lastenverzwaringen, bezuinigingen, organisatieveranderingen en heldere financiële afspraken. Om de flexibiliteit van de financiële huishouding te verbeteren wordt de algemene reserve verhoogd. Dat gebeurt door

exploitatieoverschotten en incidentele boekwinsten en meevallers naar de algemene reserve te brengen. In de periode van 2017-2020 gaat het om een toevoeging van circa 7,5 miljoen euro uit exploitatie-overschotten. Er geldt een strak begrotingsregime. Nieuwe uitgaven kunnen alleen met een deugdelijke dekking. De inkomsten vanuit het Rijk voor de uitkeringen op basis van de Participatiewet worden beschikbaar gehouden voor de kosten aan uitkeringen. Voor de jeugdhulp worden de rijks gelden gereserveerd voor de afspraken in regionaal verband.

Kortom, de gemeente heeft voldoende middelen en voldoende weerstandsvermogen om haar nog de tijd te gunnen tot verantwoorde en gedragen beslissingen te komen over haar bestuurlijke toekomst.

2. Het ontbreekt de gemeente Haren aan tijd

Dat oordeel veronderstelt een urgentie die in werkelijkheid ontbreekt, zoals hiervoor is toegelicht. De concrete voorstellen uit *Beterr Haren* zijn bovendien in een tijdsperiode van drie tot vier jaar realiseerbaar en er is geen enkele aanwijzing dat intussen rampen (kunnen) gebeuren. Er is dus meer dan genoeg tijd.

3. De haalbaarheid van alle deelprojecten gezamenlijk is ongewis

De raad stelt met instemming vast dat B&A constateert dat verschillende deelprojecten inderdaad tot het gewenste resultaat kunnen leiden. Alles bij elkaar acht het bureau de opgave evenwel te groot, mede omdat sprake zou zijn van tegenstrijdige ambities. De raad kan die conclusie, die ook (nagenoeg) niet feitelijk is onderbouwd, niet volgen. De financiële opgave is haalbaar, blijkens de begroting 2017 en de meerjarenbegroting 2017-2020. Ook de andere projecten zijn uitvoerbaar. Niet valt in te zien – en B&A maakt dat ook niet duidelijk – waarom die projecten elkaar zodanig zouden “bijten” dat de doelen onhaalbaar zouden zijn. Ook de overwegingen van B&A ten aanzien van de samenwerking met buurgemeenten kan de raad niet volgen. De daaraan kennelijk ten grondslag liggende gedachte dat grotere gemeenten niet met kleinere gemeenten zouden kunnen of willen samenwerken wordt overal in Nederland gelogenstraft. Juist als omringende gemeenten groter worden, kunnen ze met minder risico’s diensten verlenen aan andere gemeenten. Voor die gemeenten een aantrekkelijke manier om kosten te dekken. Haren werkt nu en in het verleden op veel fronten intensief samen met Groningen. Groter dan Groningen zullen andere gemeenten in de provincie Groningen niet worden.

Regionale dwarsligger in langdurige discussie?

Er zijn aldus geen dringende financiële redenen voor een gedwongen herindeling. Ook de andere in het toetsingskader bedoelde situatie waarin een gedwongen herindeling aan de orde kan zijn, doet zich niet voor. Er is immers geen sprake van dat Haren de regionale ontwikkeling ernstig zou schaden door – kort gezegd – stuurs dwars te liggen. Sterker nog, Haren is van het begin af aan een warme voorstander van de regio Groningen-Assen als sociaaleconomische

motor van Noord-Nederland. Interessant in deze context is dat bij de start van de Regio Groningen-Assen de toenmalige burgemeester van Groningen, Hans Ouwerkerk, zei dat wij met deze bestuurlijke constructie af zijn van het gedoe van grenscorrecties en herindelingen. Haren realiseert bijvoorbeeld ook de bouwlocatie DHE in Haren-Noord louter ten behoeve van de regio. Het bedrijventerrein Nesciopark staat aan de poort van Haren, maar ook aan de poort van Groningen. Haren heeft altijd volop meegewerkt aan het realiseren van een hoogwaardig bedrijventerrein met aantrekkingskracht op bedrijven uit andere delen van het land. Kortom: de gemeente Haren is geen naar binnen gekeerd dorp, maar heeft juist een open blik naar de omgeving en draagt bij aan de ontwikkeling van de regio. Ook in het herindelingsproces heeft de gemeente zich steeds open en oplossingsgericht opgesteld. Van niet te dulden jarenlang stilzitten, laat staan van bewust traineren, is geen sprake geweest. Eerst nu de gemeente een herindeling wordt opgedrongen die haar bevolking absoluut niet ziet zitten, zet de raad begrijpelijkerwijs zijn hakken in het zand.

Conclusie

Er zijn geen bijzondere omstandigheden, noch is er anderszins een begrijpelijke rechtvaardiging om een herindeling te forceren, in weerwil van de massieve weerstand daartegen onder de Harener bevolking, volksvertegenwoordiging en bestuurders.

III. Overige onderdelen toetsingskader

In dit deel van de zienswijze worden de overige elementen besproken uit het toetsingskader die hiervoor nog niet voldoende zijn belicht (waaronder met name draagvlak en financiën). Aan dat toetsingskader wordt op een aantal wezenlijke onderdelen niet voldaan.

Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid

In de nieuwe gemeente zal onvoldoende sprake zijn van interne samenhang. Groningen heeft een stadse cultuur, heeft veel jonge inwoners en kent grootstedelijke problemen. Haren heeft een dorpscultuur, een relatief oude bevolking met de bijpassende dorpsproblemen. Het inwoneraantal van Haren is na herindeling slechts 9% van het totaal. Inwoners van Haren zullen derhalve nauwelijks nog invloed hebben op de besluiten die in Groningen genomen worden. Het valt te verwachten dat in een gemeentebestuur dat wordt gedomineerd door bijna 90% stadsvertegenwoordigers, de aandacht voor buitendorpen zeer gering zal zijn. Dat blijkt ook in de praktijk. De stad Groningen kent op dit moment geen dorps- en kernenbeleid, hoewel er verscheidene dorpen en kernen in zijn ondergebracht. Het herindelingsontwerp spreekt een intentie uit, maar zekerheid biedt dit volstrekt niet. Als de stad Groningen – die op dit moment meerdere kernen telt – de intrinsieke wens had om een goed dorps- en kernenbeleid neer te zetten, waarom is dat dan niet allang gebeurd?

Bij opschaling zal in veel gevallen de relatie burger-bestuur er niet beter op worden. Op de kleinere, meer overzichtelijke schaal zullen burgers zich sneller voor de lokale samenleving inzetten. De opkomst bij verkiezingen liggen gemiddeld veel hoger bij kleinere gemeenten dan bij grotere gemeenten. Het is logisch dat vanuit grotere gemeenten en onderzoeksinstituten

gekeken wordt naar nieuwe vormen om de relatie burger-bestuur te verbeteren. In het beleidskader gemeentelijke herindeling staan mogelijkheden als: binnengemeentelijke decentralisatie, wijkgericht werken, actief kernenbeleid enzovoort. Het is zeer bemoedigend dat gemeenten zich voortdurend bezighouden met experimenten op dit gebied. Democratie betekent in essentie invloed uitoefenen op een beleidsproces of uitvoeringsproces. Voor inwoners van Haren geldt dat niet alleen voor het reilen en zeilen van de directe woonomgeving op de vierkante kilometer, maar breder. Een kernenbeleid is een mager surrogaat voor een veel directere invloed op het reilen en zeilen van de hele gemeente. Het geeft een gevoel van *eigenaarschap*, die je niet ervaart bij een grote gemeente. In het huidige denken over organisaties speelt de netwerkgedachte een belangrijke rol. De schaal voor verschillende beleidsonderdelen is vaak verschillend. Kleinere gemeenten kunnen juist prima gedijen in netwerkconstructies van verschillende allianties voor verschillende onderwerpen.

Bestuurskracht

Dat de door de provincie Groningen gewenste nieuwe gemeente Groningen bestuurskrachtig is, staat buiten kijf. De relevantere vraag is echter: is de zelfstandige gemeente Haren niet bestuurskrachtig genoeg om een herindeling op te leggen? Bestuurskracht wordt bepaald door drie onderdelen: *bestuurderskracht*, *ambtenarenkracht* en *burgerkracht*. De grote gemeente Groningen kan bestuurders betrekken uit een veel grotere vijver dan de kleinere gemeente Haren. Logischerwijs biedt dat meer garanties voor goede bestuurders. Maar bij bestuurskracht gaat het om de balans tussen taakzwaarte en hulpbronnen (zie ook het rapport *Verborgene Krachten* van Kan, Genugten, Lunsing en Herweijer). Een gemeente moet in staat zijn zelfstandig alle wettelijke taken en de zelf gekozen taken uit te voeren. In z'n algemeenheid geldt dat kleinere gemeenten een veel beperktere taakzwaarte hebben. De grootstedelijke problemen zijn vaak veel omvangrijker, complexer en ingrijpender dan de doorsneetaken in een kleinere gemeente. De gemeente Haren voert de wettelijke taken allemaal naar behoren uit. De decentralisaties zijn zeer adequaat opgepakt. Voor de jeugdhulp hebben de 23 Groninger gemeenten de handen ineengeslagen. De inkoop wordt gezamenlijk gedaan en er is sprake van financiële solidariteit. Of een jongere in Loppersum, Pekela of Haren hulp nodig heeft, mag niet uitmaken is de gedachte in Groningen. De samenwerking in de eerste anderhalf jaar is zo goed bevallen dat de samenwerking tot zeker 2020 wordt verlengd. De jeugdhulp is veel complexer dan de Wmo (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) en de Participatiewet. De nieuwe Wmo heeft Haren in het eerste jaar met 21 andere Groningse gemeenten opgepakt (alleen Bellingwedde deed niet mee). Na het overgangsjaar is Haren dat alleen gaan doen met als resultaat keuzevrijheid voor gebruikers van de ondersteuning bij individuele begeleiding en groepsbegeleiding en een goed pakket huishoudelijke hulp. In het kader van de afbouw van de Wsw (Wet Sociale Werkvoorziening) zijn een groot aantal Harense deelnemers bij het Wsw bedrijf BWR (samenwerkingsverband met Hoogezand-Sappemeer en Slochteren) in dienst genomen door de gemeente Haren.

De gemeente Haren heeft de ervaringen met het sociale team snel vertaald naar een nieuwe organisatie. Na anderhalf jaar staat er een zelfbewust WIJZ-team (Werk, Inkomen, Jeugd, Zorg) dat integraal werkt als regisseur. De daadwerkelijke hulpverlening wordt op basis van de wensen van een individu of van een systeem (bijvoorbeeld een gezin) en de inschatting van een WIJZ-teamlid samengesteld. Met het systeem van de *Harense Rotonde* heeft Haren een goed uitgedachte aanpak van de nieuwe taken op het sociaal domein gecombineerd met oude taken.

Bestuurderskracht

De gemeente Haren kent veel hoogopgeleide inwoners. Daarmee is de vijver voor Harense bestuurders meer dan evenredig groot ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. In de afgelopen decennia heeft Haren ongetwijfeld ook een aantal zwakke bestuurders gehad, maar door de bank genomen heeft Haren kwalitatief behoorlijke colleges gekend, zeker ook relatief ten opzichte van andere gemeenten van vergelijkbare grootte. In het organisatieontwikkelingsplan, behorend bij de uitwerking van *Beterr Haren*, wordt aandacht besteed aan de rolvastheid van bestuurders en ambtenaren en worden maatregelen voorgesteld om het samenspel tussen bestuur, ambtelijke organisatie en samenleving verder te verbeteren.

Burgerkracht

In de gemeente Haren is erg veel burgerkracht. In het kader van de Aanpak Beterr Haren is een lijst opgenomen van tenminste 50 initiatieven van burgers. De revival van het zwembad, de overname van de lokale boekhandel door een burgercoöperatie en de ecologische zorgboerderij De Mikkelhorst zijn aansprekende voorbeelden van burgerkracht. Van een heel andere orde, maar niet minder krachtig is, het protest van [Handen af van Haren](#). De discussie over de bestuurlijke toekomst laat ook weer goed zien hoe betrokken burgers in Haren zijn bij hun gemeente. Bij de Large Scale Intervention is een ontwikkelteam ingeschakeld van Hareners burgers, die niet zo op de voorgrond treden en niet overal inspreken, maar in een intensief traject een grote bijdrage hebben geleverd. Voor het opstellen van het rapport Beterr Haren zijn groepen samengesteld per onderwerp met collegeleden, ambtenaren, raadsleden en individuele burgers met verschillende politieke achtergronden. In een kort tijdsbestek in een inspirerende dialoog op gang gebracht door een externe en is er een opmerkelijk resultaat geboekt. Het Burgercomité in Haren heeft zich sinds de burgerraadpleging in 2014 ingespannen voor een zelfstandig Haren en heeft veel inwoners van Haren geïnformeerd over en betrokken gehouden bij het thema bestuurlijke toekomst van Haren.

Betrokkenheid van burgers staat hoog in het vaandel in Haren. Als nieuwe loot aan de stam gaat de gemeente starten met Burgerthema's. Op een digitaal platform worden dialogen gefaciliteerd die uitmonden in een advies aan een wethouder, de gemeenteraad of een ambtenaar. De gemeenteraad van Haren heeft een werkgroep ingesteld om te komen met

andere nieuwe vormen van burgerparticipatie. Er is veel op dit gebied in Haren en er komt nog een heleboel aan.

Ambtenarenkracht

Haren heeft sinds jaar en dag een kwalitatief hoogstaand korps van ambtenaren. Hierbij speelt de nabijheid van de grote vijver in de stad een rol. Voor de een is de specialisatie in Groningen aantrekkelijk, voor de ander de breedte in het takenpakket van Haren. De een begint graag breed en gaat dan specialiseren, de ander kiest juist eerst voor de specialisatie. Voor veel ambtenaren is Haren aantrekkelijk, omdat het geen slaapgemeente is, maar een heel dynamische gemeente. Er gebeurt altijd wat! Met de Rijksuniversiteit, de Hanzehogeschool en de Stenden Hogeschool in de buurt kan de gemeente jong bloed naar binnen halen. In de afgelopen jaren hebben de financiën een rol gespeeld bij de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie. De financiële positie van Haren biedt even weinig mogelijkheden om een aantal versterkingen door te voeren en vernieuwing in te brengen. Als de sobere jaren (rond 2020) weer voorbij zijn, zal dit met voorrang gebeuren. In Beterr Haren is de aanzet voor de organisatieontwikkeling beschreven. In de uitwerking van Beterr Haren worden de eerste stappen gezet in het kader van de organisatieontwikkeling.

Evenwichtige regionale verhoudingen

Een ander aspect van bestuurskracht is de positie in de regio. GS en PS (Provinciale Staten) van Groningen zien graag dat een grootschalige opschaling plaatsvindt in de provincie Groningen. Daarbij wordt ook gekeken naar de regionale samenwerking. Bij de opschaling van de gemeenten rondom de stad Groningen, zien de provincie en de stad zelf ook graag een opschaling van de stad. Om de kracht en het belang van Groningen te onderstrepen. Groningen als vijfde stad van het land is voor bestuurders van de provincie en de stad zelf een wenkend perspectief. Je zit sneller aan tafel in Den Haag en je bent een belangrijkere gesprekspartner in Brussel, is de gedachte. Groningen zou dan de grootste stad buiten de Randstad zijn. Hoe lang dat zo blijft, is zeer de vraag. Eindhoven en Almere ontwikkelen zich snel en zullen binnen een paar jaar de positie van vijfde stad van Nederland overnemen.

Het evenwicht in regionale verhoudingen wordt verstoord door vergroting van de stad. Nu al wordt de stad door veel gemeenten ervaren als dominant. Met het inwoneraantal en het bijbehorende gemeentelijk ambtelijk apparaat overvleugelt de stad alle huidige en toekomstige Groninger gemeenten. Ook voor de zuidelijk gelegen Drentse gemeenten betekent vergroting van de stad een voor hen nadelige verstoring van het evenwicht. De gemeente Haren past niet minder goed in haar omgeving dan voor de herindeling in omliggende gemeenten. Immers: Groningen wordt nauwelijks groter en Hoogezand-Sappemeer is de enige andere buurgemeente die heringedeeld wordt. Tenslotte: er zal altijd een gemeente de kleinste zijn.

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 herindeling wordt betrokken. GS van Groningen zijn bang dat Haren als ze nu zelfstandig zou blijven, dit over een aantal jaren anders zou kunnen zijn. Dat vindt de provincie risicovol. Dat een nieuwe gemeente Groningen duurzaam de taken aan kan, leidt geen twijfel. De gemeente Haren denkt als zelfstandige gemeente alle wettelijke taken te kunnen uitvoeren en de taken op basis van eigen ambities en keuzes eveneens. Ja, de gemeente heeft het de komende jaren financieel wat krapper, maar vanaf 2020 is de gemeente financieel weer op orde en heeft de organisatieontwikkeling de gemeente uitgerust voor de nieuwe vragen en nieuwe uitdagingen. In nauwe samenwerking met inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. En de gemeente Haren eist een blijvende prominente rol op in de regio. Niet op basis van macht, maar op basis van argumenten en innovatief voorbeeldgedrag.

IV. De parels van Haren

In dit onderdeel schetst de raad de kenmerken en eigenheden van Haren, waarvan hij het behoud en de verdere ontwikkeling essentieel vindt. De raad geeft dit overzicht teneinde concreet te maken welke waarden bij een herindeling op het spel staan en daarmee van onderwerpen ten aanzien waarvan een regeling en garanties in het herindelingsontwerp node worden gemist. Daarmee is tevens beoogd concreet te maken op welke specifieke onderwerpen het herindelingadvies onvoldoende voldragen en onderbouwd is. Er wordt immers geen enkele feitelijke en controleerbare motivering geleverd waaruit blijkt dat en waarom samenvoeging met Groningen voor de inwoners van Haren op deze – voor hen wezenlijke punten – beter zou dan thans het geval is, terwijl de nadelen evident zijn. Anders gezegd: Haren zet de hierna te bespreken kenmerken die haar bevolking juist zo waardeert op het spel, zonder dat helder is welke garanties ter zake worden geboden of wat daar tegenover staat.

Haren staat bekend als *'De groene parel van het Noorden'*, maar er zijn veel meer parels te benoemen:

1. Haren kent vier instituten met scholen voor speciaal onderwijs. Die hebben een sterke regionale en zelfs landelijke uitstraling. Die moeten in de huidige gemeente de kans krijgen om die positie te houden en te versterken.

2. Haren is in 2016 uitgeroepen tot tweede beste woongemeente van Nederland in de Elsevier ranking. In 2011 en 2012 behaalde Haren zelfs de eerste plaats!
3. Haren staat op de 14^{de} plaats van de lijst van de Nationale Duurzaamheid Monitor van Telos, 2016.
4. Haren was één van de eerste gemeenten in Nederland die met succes het verkeerssysteem *shared space* heeft ingevoerd.
5. In het kader van de dialoog over de bestuurlijke toekomst van Haren heeft Haren gebruik gemaakt van de methodiek van de *Large Scale Intervention*. Een innovatieve methodiek voor burgerparticipatie.
6. Haren heeft met het DHE-bouwproject in Haren-Noord het best lopende woningbouwproject van Noord-Nederland.
7. Haren heeft met het bouwplan DHE 3 in de hoogtijdagen van de financiële crisis een succesvol woningbouwproject gerealiseerd.
8. Haren was de eerste gemeente in Nederland die publieke garanties heeft afgegeven over dienstverlening in de vorm van Burgerhandvesten.
9. Haren is met het Diftar-systeem samen met Zuidhorn pionier geweest in de provincie Groningen als het gaat om een eerlijke verdeling van de kosten van afvalinzameling.
10. Onnenstaete: de opvang van 480 asielzoekers in het dorp Onnen. Het *Onner model* is een begrip in Haren en ruim daar buiten.
11. Vrijwel alle Olympische sporten kunnen in Haren worden beoefend. De grootste sportclub van de provincie Groningen staat in Haren: hockeyclub GHHC. De dames spelen in de hoogste competitieklasse in Nederland.
12. Haren heeft twee grote scholen voor voortgezet onderwijs (Harens Lyceum en het Maartenscollege) en een internationale school. Het Harens Lyceum (Zernike College) heeft twee gebouwen in Haren. Het nieuwe gebouw van het Harens Lyceum is een toonbeeld van duurzaamheid.
13. Haren heeft vier scholen voor speciaal onderwijs: Kentalis voor doven en slechthorenden, Koninklijke Visio voor blinden en slechtzienden, Prins Johan Friso Mytyl- en Tytylschool voor ernstige meervoudige gehandicapten en de Buitenschool voor kinderen met een leerachterstand door een chronische ziekte.
14. Er zijn negen basisscholen in Haren met grote diversiteit. Een katholieke school die voor de vierde keer het predicaat 'Excellent' heeft gehaald (St. Nicolaasschool), twee christelijke scholen (De Borg en Mozaïek), vier openbare basisscholen (Brinkschool, De Linde, de Quintusschool en De Wissel), de Peter Petersenschool op basis van het Jenaplanconcept en er is een speciale basisschool voor asielzoekerskinderen.
15. In tegenstelling tot veel gemeenten in de provincie Groningen is Haren een groeigemeente op onderwijsgebied. Het woningproject DHE levert tenminste voor drie basisscholen veel nieuwe leerlingen op

16. Haren heeft een ziekenhuis: revalidatieoord Beatrixoord.
17. Haren heeft twee innovatieve projecten waar jongeren en jongvolwassenen met een beperking een zelfstandige woning hebben en 24-uurs zorg (Borgheerd en Ons Fundament). Er zijn nog twee in de maak.
18. Al jaren behoort Haren tot de top drie in de provincie Groningen voor wat betreft de uitstroom van mensen uit de bijstand (nu Participatiewet).
19. Na het stoppen van het Wsw-bedrijf (Wet Sociale Werkvoorziening) zijn alle wsw-ers in dienst gekomen bij de gemeente.
20. Samen met ondernemers in Haren is het Dorpsfonds opgericht met een subsidie van de gemeente en extra OZB-gelden voor niet-woningen.
21. Haren is onderdeel van het Geopark de Hondsrug met een Unesco-status.
22. In Haren staat De Biotoop, een dorp in het dorp in de gebouwen van de voorheen biologische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. In de zes grote gebouwen wemelt het van creativiteit. Er wonen 200 mensen en er zitten zo'n 150 bedrijven. Jonge studenten van het Conservatorium met een studio in de kelder, landschapsarchitecten, een zeepfabriek, fotografen, ICT-bedrijven, kunstenaars enzovoort. Buiten is er een pluktuin.
23. De Hortus Haren heeft een Chinese tuin in de Hortus. Er zijn drie Chinese tuinen van deze omvang buiten China: in Sydney, Melbourne en Haren.
24. Het zwembad Scharlakenhof is door inzet van vrijwilligers gered van sluiting.
25. De Mikkelhorst is een unieke ecologische zorgboerderij met een theeschenkerij, een tuinderij, dieren en speelvoorzieningen. Er wordt gewerkt door heel veel mensen met een beperking en 70 vrijwilligers. Het is een vorm van omgekeerde integratie. De mensen zonder beperking komen naar de wereld van mensen met een beperking. De Mikkelhorst is bezig met een vooruitstrevend plan voor polycultuur met een zonnepark, ruimte voor dieren en een notengaad.
26. Haren is de eerste gemeente in de provincie Groningen die een gebiedstafel in het kader van Noorden Duurzaam heeft ingericht.
27. Haren staat bovenaan op de lijst van donoregistraties in de provincie Groningen.
28. Haren heeft onmiddellijk een plan ingediend voor het behoud van banen in de thuiszorg op basis van een regeling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
29. Haren is de enige gemeente in de provincie Groningen waar het gebruik van jeugdhulp op het niveau zit van het landelijk gemiddelde. In alle andere gemeenten ligt dat ruim boven het landelijke gemiddelde.
30. Haren is de eerste gemeente in de provincie Groningen die in het kader van het inburgeringsprogramma vergunninghouders gebruik gaat maken van de Persoonsprofielscan van het psychologisch advies- en onderzoeksbureau Noa.
31. De woningmarkt in de regio vraagt om woningbouw in het dure segment in Haren. Dat is er volop, maar Haren kiest ook voor andere doelgroepen. Om de ambitie te realiseren van: *Haren is voor iedereen bereikbaar!*

32. In het cliëntervaringsonderzoek onder gebruikers van Wmo-voorzieningen in 18 Groninger gemeenten door het Sociaal Planbureau, scoort Haren ruim boven het gemiddelde in de provincie.

I. Conclusie

De raad verzoekt u terug te komen op het herindelingsontwerp dat voorligt en af te zien van het voornemen de minister te adviseren Haren te betrekken in een onvrijwillige herindeling met Groningen en Ten Boer.

Het herindelingsontwerp heeft ten slotte bij de gemeenteraad de volgende vragen opgeroepen en waarop we graag een antwoord ontvangen.:

1. Zijn de verslagen van het Open Overleg door de deelnemers van de gesprekken goedgekeurd en vastgesteld? Zo ja, wanneer heeft de delegatie uit Haren het verslag van het overleg op 5 september 2016 goedgekeurd?
2. Wilt u feitelijk en controleerbaar aantonen dat het gemeentebestuur van Haren heeft ingestemd met de herindelingsvariant lichte samenvoeging?
3. Op welk besluit van het gemeentebestuur van Haren is de bewering gebaseerd dat de gemeente Haren heeft ingestemd met het herindelingsontwerp? Wilt u dit feitelijk en controleerbaar aantonen?
4. Wilt u feitelijk en controleerbaar aantonen wat de meerwaarde is voor de gemeente Haren van een samenvoeging met Groningen voor wat betreft bestuurlijke nabijheid, dienst- en zorgverlening, voorzieningen en ruimtelijke ontwikkeling (de ambities van de nieuwe gemeente, hoofdstuk 4, bladzijde 33)?
5. Wilt u aan de hand van de meerjarige financiële kengetallen die nodig zijn voor het IBT een vergelijking leveren van de financiële situatie van de stad Groningen tot en met 2020 en die van Haren tot en met 2020 met daaraan gekoppeld een beoordeling?
6. Op grond van welke argumenten heeft U de gemeente Haren onder 'zwaar financieel toezicht' gesteld?

Haren, 5 december 2016

de raad voornoemd,

O.E. de Vries,
griffier

P. van Veen,
voorzitter

Bijlage 1: brief aan Minister Plasterk d.d. 1 augustus 2016

Bijlage 2: brief aan Gedeputeerde Staten van Groningen d.d. 8 september 2016

Bijlage 3: brief aan Gedeputeerde Staten van Groningen d.d. 21 september 2016

Bijlage 4: brief van Gedeputeerde Staten van Groningen d.d. 1 september 2015

Bijlage 5: brief van Gedeputeerde Staten van Groningen d.d. 3 december 2015

Bijlage 6: Dekkingsplan Meerjarenbegroting 2017-2020

