



## **HERINDELINGSADVIES**

*tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer*



*kenmerk 2016-74611*

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Aanleiding en achtergrond	3
1.2 Wettelijk kader, doel en totstandkoming van dit herindelingsadvies	3
1.3 Uitgangspunten	5
1.4 Leeswijzer	6
<b>2. Voorgeschiedenis en provinciaal initiatief</b>	<b>7</b>
2.1 Voorgeschiedenis	7
2.2 Provinciaal initiatief tot procedure, open overleg en herindelingsontwerp	11
2.3 Beoordeling zelfstandigheid Haren en herindeling als oplossing	15
<b>3. De gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer</b>	<b>20</b>
3.1 Kenmerken gemeente Groningen	20
3.2 Kenmerken gemeente Haren	22
3.3 Kenmerken gemeente Ten Boer	24
3.4 Financiële aspecten van de drie gemeenten	27
<b>4. De nieuw te vormen gemeente Groningen</b>	<b>32</b>
4.1 Toekomstperspectief voor de nieuwe gemeente	32
4.2 Financiële aspecten van de nieuwe gemeente	37
4.3 Toepassing van lichte samenvoeging	38
<b>5. Toetsing aan criteria gemeentelijke herindeling</b>	<b>40</b>
5.1 Toetsingscriteria Beleidskader gemeentelijke herindeling	40
5.2 Toetsingscriteria provincie Groningen	47
5.3 Conclusies	48
<b>6. Vervolgstappen</b>	<b>50</b>
6.1 Ter inzagelegging en herindelingsadvies	50
<b>Bijlagen</b>	<b>51</b>
I. Detailkaart grenzen nieuwe gemeente	
II. Chronologie besluitvorming en documenten	
III. Conclusies onderzoeken gemeente Haren	
IV. Logboeken maatschappelijk draagvlak	
V. Overzicht samenwerkingsverbanden	
VI. Specificatie maatstaf herindeling en wijziging algemene uitkering	
VII. Verslagen open overleg	
VIII. Reactienota zienswijzen	

## Samenvatting

Voor u ligt het herindelingsadvies tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer per 1 januari 2019. Deze bevat de onderbouwing van het voorstel en schetst het toekomstperspectief en de ambities van de huidige drie gemeenten voor de nieuw te vormen gemeente Groningen. De Wet arhi schrijft voor dat Provinciale Staten (PS) binnen vier maanden na beëindiging van de ter inzage legging het herindelingsadvies vaststellen. Vervolgens wordt het herindelingsadvies naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gestuurd met het verzoek een voorstel voor een herindelingsregeling op te stellen. Mede op basis hiervan kan parlementaire besluitvorming plaatsvinden.

De aanleiding voor dit besluit is tweeledig. Enerzijds is de provincie op basis van verschillende onafhankelijke onderzoeken tot de conclusie gekomen dat een zelfstandig voortbestaan van Haren risicovol is en daarmee niet in het belang is van de Harense inwoners. Er is onvoldoende bestuurskracht voor het uitvoeren van de gemeentelijke taken en het aanpakken van nieuwe en complexe maatschappelijke opgaven. Voor het oppakken van deze opgaven zal de gemeente Haren steeds meer aangewezen zijn op samenwerking met omliggende gemeenten. Deze samenwerking kan echter op weinig steun rekenen bij die gemeenten. Een zelfstandige gemeente Haren is daarom, naar het oordeel van het de provincie, niet duurzaam en past niet in het perspectief van opschaling van het lokale bestuur in de provincie Groningen. De kwetsbare financiële positie en vooruitzichten van Haren vragen van deze gemeente om maatregelen, die ingrijpende gevolgen hebben voor haar inwoners, collectieve voorzieningen en de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en organisatie. Anderzijds hadden de gemeenten Groningen en Ten Boer besloten met elkaar te fuseren, waarvoor de voorbereidingen reeds in gang zijn gezet. Aansluiting bij dat proces van Groningen en Ten Boer is op korte termijn de enige resterende optie tot herindeling voor de gemeente Haren. Om deze gemeenten en processen bijeen te brengen heeft de provincie Groningen een open overleg gestart om een herindeling van de drie gemeenten te verkennen, waaraan de gemeenten constructief hebben meegewerkt.

De gemeente Haren geeft de voorkeur aan zelfstandigheid en is het oneens met de opgelegde fusie met Groningen en Ten Boer door de provincie Groningen. Mocht dat, als gevolg van besluitvorming in de Tweede en Eerste Kamer, niet mogelijk blijken, dan vindt de gemeente Haren het belangrijk dat er een goede basis ligt voor een mooie nieuwe gemeente. De gemeente Haren heeft tot afgelopen zomer samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer meegewerkt aan het opstellen van het herindelingsontwerp. Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen hebben op 13 september het herindelingsontwerp vastgesteld. Dit ontwerp heeft tot en met 16 november 2016 voor eenieder ter inzage gelegen en voor de drie betrokken gemeenteraden tot en met 13 december 2016. De provincie heeft ruim elfhonderd zienswijzen op het herindelingsontwerp ontvangen. GS heeft de ingediende zienswijzen grondig meegewogen bij het opstellen van dit herindelingsadvies.

Sinds 5 september 2016 neemt de gemeente Haren geen deel meer aan het proces. Daarom heeft de provincie een verbindingspersoon gevraagd om op te treden voor de belangen van de inwoners en het personeel. De gemeente Groningen en Ten Boer zijn samen doorgegaan met de voorbereidingen voor de herindeling.

### *Een gemeente van betekenis*

De nieuw te vormen gemeente Groningen zal circa 230.000 inwoners tellen en een oppervlakte van bijna 200 km<sup>2</sup> hebben, qua inwonertal de vijfde gemeente van Nederland. Een gemeente van bestuurlijke betekenis en een economische motor in Noord-Nederland en ver daarbuiten. Een bestuurskrachtige en financieel robuuste gemeente, die in staat is de complexe opgaven van nu en in de toekomst aan te kunnen. Met deze herindeling kan de nieuwe gemeente Groningen een nog belangrijkere rol spelen in de regio, in de provincie, in Nederland en naar Europa.

### *Complementair: meer van het andere*

Met de samenvoeging ontstaat een gemeente met een combinatie van stedelijk en landelijk gebied en van verschillende gemeenschappen. In de nieuwe gemeente wordt gebruik gemaakt van de kracht en de potentie van de wisselwerking tussen deze samenstellende delen, die onder één bestuurlijke entiteit samenkomen. Een nieuwe, complete gemeente, waar meerwaarde wordt gevonden in de diversiteit. Een gemeente, waarin de kwaliteiten van de verschillende gebieden en gemeenschappen verder worden versterkt en voorzieningen en verschillende functies nog beter in samenhang kunnen worden ontwikkeld. Hierdoor ontstaat een aantrekkelijke gemeente om in te wonen, te werken, te recreëren en om te bezoeken.

### *Ambitie: nabijheid, dienstverlening en voorzieningen*

De samenvoeging biedt kansen om bestuurskrachtig te zijn en kwaliteit toe te voegen aan de wijze waarop de drie gemeenten nu werken. Grootschalig organiseren om kleinschalig maatwerk te bieden: toegankelijk, laagdrempelig en nabij. Verschillende vormen van gebiedsgericht werken worden benut voor de wisselwerking tussen bestuur en inwoners. Daarbij wordt ruimte gegeven aan initiatieven uit de samenleving. Met haar financiële slagkracht en robuustheid zal de nieuwe gemeente investeren in innovatie van dienst- en zorgverlening en de daarvoor benodigde systemen en infrastructuur, en zich sterk maken voor de beschikbaarheid van noodzakelijke voorzieningen.

### *Ambitie: ruimtelijke kwaliteit*

De nieuwe gemeente kent een aantrekkelijke mix van stedelijk en landelijk gebied, die kan worden benut als het gaat om leefbaarheid, wonen, werken, ondernemen en recreëren. Er zijn kansen voor woningbouw op het Suikerunieterrein en in Meerstad. Daarnaast zijn er groene elementen zoals de 'Groene Long' en het landelijk gebied tussen Groningen-Oost en Ten Boer. De onderlinge samenhang en versterking tussen stedelijk en landelijk gebied komen samen onder één bestuurlijke organisatie, waardoor afwegingen integraal gemaakt kunnen worden. De drie gemeenten hechten grote waarde aan de groene ruimten en zijn overeengekomen dat gezamenlijk waarborgen worden gecreëerd om deze ook op langere termijn open en groen te laten blijven. Bestaande regionale en provinciale plannen, die ook voorzien in ruimte voor uiteenlopende vormen van bedrijvigheid, vormen samen met de op te stellen Omgevingsvisie, een bruikbaar kader voor het borgen van de ruimtelijke kwaliteit van de nieuwe gemeente.

### *Vervolg*

Dit herindelingsadvies, inclusief de Reactienota met daarin de reactie van het college van GS op alle ingediende zienswijzen, is op 20 december 2016 ter vaststelling aangeboden aan Provinciale Staten van Groningen. Dit advies en de Reactienota worden besproken in de Statencommissie Bestuur, financiën en veiligheid (Bfv). Na vaststelling door Provinciale Staten wordt het herindelingsadvies toegezonden aan de minister van BZK, die het wetsvoorstel voorbereidt. De definitieve besluitvorming over de herindeling is de verantwoordelijkheid van de wetgever en vindt daarom plaats in de Tweede en in de Eerste Kamer.

# 1. Inleiding

Voor u ligt het herindelingsadvies tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer per 1 januari 2019. Een document, waarin de voorgestelde vorming van een bestuurskrachtige, financieel robuuste en regionaal duurzame gemeente wordt toegelicht en onderbouwd. In dit inleidende hoofdstuk worden de aanleiding, het wettelijk kader en het doel, de totstandkoming en de uitgangspunten van dit herindelingsadvies toegelicht.

## 1.1 Aanleiding en achtergrond

Op 28 juni 2016 heeft het college van Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Groningen besloten om een herindelingsontwerp op te stellen tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer per 1 januari 2019. Het herindelingsontwerp is opgesteld na een periode van open overleg tussen het college van GS en de drie colleges van Burgemeester en Wethouders (B en W) vanaf 30 maart 2016 en duurde tot en met 13 september 2016. In de fase van het open overleg hebben zij gezamenlijk verkend of "in het belang van de inwoners van deze gemeenten gekomen kan worden tot een duurzame en bestuurskrachtige oplossing in regionaal perspectief, die op zoveel mogelijk draagvlak kan rekenen". Dit was voor de raden van de gemeenten Groningen en Ten Boer (d.d. 22 juni 2016) aanleiding om de door beide gemeenten reeds ingezette koers van herindeling te bekrachtigen en daarbij open te staan om samen met de gemeente Haren te participeren in een herindelingsstraject. De raad van de gemeente Haren besloot eerder die maand (d.d. 15 juni 2016) tot handhaving van het besluit van 14 december 2015 tot voorzetting van de zelfstandige status van Haren. Het college van GS heeft de besluitvorming van de drie betrokken raden gewogen en het besluit van de raad van Haren beoordeeld in het licht van feiten uit verschillende onderzoeken met betrekking tot de bestuurskracht, financiële positie en duurzaamheid in regionaal perspectief van de gemeente Haren. Ook heeft het college van GS de uitkomst van de gezamenlijke verkenning van de drie gemeenten naar een mogelijke herindeling in het rapport 'Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer' (d.d. 2 juni 2016) in zijn overweging betrokken. De uitkomst van de verkenning was een besluit van het college van GS om de gestarte provinciale Arhi-procedure te continueren en het herindelingsontwerp op te stellen. Op 13 september 2016 heeft het college van GS het herindelingsontwerp vastgesteld. Na de vaststelling van het herindelingsontwerp was er de mogelijkheid voor de drie betrokken raden, inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties en omliggende gemeenten om een zienswijze in te dienen op het herindelingsontwerp. De provincie heeft deze zienswijzen meegewogen bij het opstellen van dit herindelingsadvies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

*Een uitgebreidere uiteenzetting van de voorgeschiedenis is te lezen in hoofdstuk 2.*

## 1.2 Wettelijk kader, doel en totstandkoming van dit herindelingsadvies

### 1.2.1 Wettelijk kader en doel

De wettelijke procedure voor de totstandkoming van een provinciaal herindelingsadvies is geregeld in artikel 8 van de Wet arhi. Deze procedure wordt ook wel de provinciale Arhi-procedure genoemd en bestaat uit verschillende stappen.

De eerste stap bestaat uit het voeren van het zogeheten open overleg tussen het college van GS en de colleges van B en W van de betrokken gemeenten. Het open overleg duurt maximaal 6 maanden (artikel 8, lid 1, Wet arhi). Uiterlijk drie maanden na het open overleg, stelt het college van GS het herindelingsontwerp vast. Het herindelingsontwerp wordt met het verslag van het open overleg toegezonden aan de raden van de betrokken gemeenten en aan de minister van BZK (artikel 8, lid 2, Wet arhi). Dit is de tweede stap.

De derde stap bestaat uit de zienswijzeprocedure. Uiterlijk twee weken na ontvangst, leggen de colleges van B en W van de betrokken gemeenten het herindelingsontwerp ter inzage en maken de ter inzage legging bekend. Gedurende een periode van 8 weken kan 'een ieder' zijn of haar zienswijze op het herindelingsontwerp kenbaar maken aan het college van GS (artikel 8, lid 3, van de Wet arhi). De raden van de betrokken gemeenten kunnen, uiterlijk binnen drie maanden na ontvangst, hun zienswijzen geven op het herindelingsontwerp (artikel 8, lid 4, Wet arhi).

De vierde stap is de vaststelling van het herindelingsadvies door Provinciale Staten (artikel 4, lid 1, Wet arhi). Uiterlijk vier maanden na het einde van de periode waarin de raden van de betrokken gemeenten hun zienswijzen konden geven, wordt het vastgestelde herindelingsadvies toegezonden aan de minister van BZK (artikel 8, lid 5, Wet arhi).

#### *Doel*

Dit herindelingsadvies bevat een procesmatige en inhoudelijke onderbouwing van de beoogde samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Daarnaast bevat dit herindelingsadvies een schets van contouren van de nieuwe gemeente. Het doel dat met dit herindelingsadvies wordt beoogd is dat op basis van het advies een wetsvoorstel wordt voorbereid door de minister van BZK.

#### *1.2.2 Totstandkoming van het herindelingsadvies*

Het provinciebestuur is bij een provinciale Arhi-procedure verantwoordelijk voor het volgen van een zorgvuldig proces van de totstandkoming van het herindelingsadvies. De totstandkoming van dit herindelingsadvies heeft plaatsgevonden in twee fases. De eerste fase heeft betrekking op de totstandkoming van het herindelingsontwerp en bestrijkt de periode van het open overleg (30 maart 2016 – 13 september 2016). De tweede fase heeft betrekking op de totstandkoming van het herindelingsadvies (16 september – 16 december 2016). Deze fase bestrijkt de periode van de zienswijzeprocedure tot en met de vaststelling van het herindelingsadvies door Provinciale Staten.

#### *Eerste fase: totstandkoming van het herindelingsontwerp (30 maart – 13 september 2016)*

Uitgangspunt voor het college van GS in de fase van het open overleg is geweest dat het proces samen met de drie betrokken gemeenten inhoud en vorm wordt gegeven. Voor het opstellen van het herindelingsontwerp is intensief en constructief samengewerkt met de colleges van B en W van de drie gemeenten. Deze gemeentelijke betrokkenheid kreeg vorm in bestuurlijke overleggen, waarin de inhoud van het herindelingsontwerp is afgestemd en besproken, voorbereid door de ambtelijke organisaties van de provincie en de drie gemeenten. Inwoners en maatschappelijke organisaties zijn geïnfomeerd en betrokken bij dit proces. Tijdens inloopbijeenkomsten in de drie gemeenten op 30 en 31 augustus 2016 zijn inwoners van en (maatschappelijke) organisaties in de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer in de gelegenheid gesteld om hun opvattingen, suggesties en aandachtspunten voor het herindelingsontwerp mee te geven.

Het gemeentebestuur van Haren heeft in de fase van het open overleg een tweesporen-aanpak gevolgd. Het eerste spoor is gericht op behoud van de zelfstandigheid van Haren en is derhalve een

'protestspoor' tegen de beoogde samenvoeging van deze gemeente met de gemeenten Groningen en Ten Boer. Het tweede spoor betrof de medewerking van de gemeente Haren aan de totstandkoming van het herindelingsontwerp. Op verzoek van de gemeente Haren is daarover in het herindelingsontwerp het volgende opgenomen:

"De gemeente Haren geeft de voorkeur aan zelfstandigheid en is het oneens met de opgelegde fusie met Groningen en Ten Boer door de provincie Groningen. De gemeente Haren is van mening dat de diverse geconstateerde knelpunten oplosbaar zijn als zelfstandige gemeente en dat zelfstandigheid mogelijk is en gewenst wordt door een meerderheid van de Harense bevolking. Haren zal in een protestspoor blijven pleiten voor zelfstandigheid als eerste voorkeur. In het geval zelfstandigheid niet mogelijk is als gevolg van besluitvorming in de Tweede en de Eerste Kamer, dan vindt de gemeente Haren het belangrijk dat er een goede basis ligt voor een nieuwe gemeente. De gemeente Haren heeft daarom, samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer, meegewerkt aan het opstellen van op 13 september 2016 goedgekeurde provinciale herindelingsontwerp".

Op 5 september 2016 nam de raad van de gemeente Haren een motie aan, die erop neer komt dat de medewerking van de gemeente Haren aan het tweede spoor (de vervolgstappen na de totstandkoming van het herindelingsontwerp) als beëindigd wordt beschouwd en zij derhalve niet meer deelneemt aan het vervolg van het herindelingstraject.

#### *Tweede fase: totstandkoming van het herindelingsadvies (na 13 september 2016)*

Op 13 september 2016 is het herindelingsontwerp door het college van GS vastgesteld. Vanaf dat moment trad de tweede fase in van de totstandkoming van dit herindelingsadvies. De gemeenten Groningen en Ten Boer zijn sindsdien samen verder gegaan om de voorbereidingen van de fusie verder vorm te geven, met het opstellen van een bestuursovereenkomst en een convenant P&O. Bij de voorbereidingen van de gemeenten is door de provincie een verbindingspersoon aangesteld om de belangen van inwoners en Haren in te brengen. Het herindelingsontwerp is tot en met 16 november 2016 ter inzage gelegd aan 'een ieder'. Door de ter inzagelegging konden inwoners, maatschappelijke organisaties en bestuurlijke organisaties hun zienswijze op het voorstel indienen. De zienswijzen zijn door de provincie grondig bekeken en beoordeeld. In de reactienota in de bijlage bij dit herindelingsadvies zijn de antwoorden van het college van GS op de zienswijzen terug te lezen.

Dit herindelingsadvies wordt op 20 december voorgelegd aan Provinciale Staten. De wet Arhi schrijft voor dat Provinciale Staten binnen vier maanden na beëindiging van de ter inzagelegging het herindelingsadvies dienen vast te stellen. Vervolgens wordt het herindelingsadvies naar de minister van BZK gestuurd met het verzoek een voorstel voor een wettelijke herindelingsregeling op te stellen. Mede op basis hiervan kan parlementaire besluitvorming plaatsvinden.

### **1.3 Uitgangspunten**

De voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- de grenzen van de nieuwe gemeente Groningen zullen bestaan uit de huidige buitengrenzen van de gemeenten Haren en Ten Boer, alsmede de buitengrenzen van de gemeente Groningen, zoals die ontstaan met de inwerkingtreding van de grenscorrectie Meerstad tussen de gemeenten Groningen en Slochteren per 1 januari 2017;
- de beoogde herindelingsdatum is 1 januari 2019;

- met dit herindelingsadvies wordt het voorstel gedaan om de figuur van 'lichte samenvoeging' toe te passen, waarbij de gemeente Groningen niet en de gemeenten Haren en Ten Boer wel worden opgeheven (zie toelichting en onderbouwing in paragraaf 4.3). De naam van de nieuw te vormen gemeente zal daarmee 'Groningen' zijn.

Over deze uitgangspunten is in het open overleg overeenstemming bereikt tussen de colleges van B en W van drie betrokken gemeenten en het college van GS. Over de naamgeving kan aanvullend worden opgemerkt, dat de raad na de herindeling de naam van de gemeente kan wijzigen op grond van artikel 158 Gemeentewet. Tevens wordt opgemerkt dat de nieuw te vormen gemeente Groningen de rechtsopvolger is van de op te heffen gemeenten Haren en Ten Boer.

## 1.4 Leeswijzer

Dit herindelingsadvies is opgebouwd uit de volgende vijf hoofdstukken:

- hoofdstuk 2 gaat in op de voorgeschiedenis en de onderbouwing van de provinciale procedure, de opstelling van het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies;
- hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de huidige drie gemeenten en hun sociaal-maatschappelijke, ruimtelijk-economische, organisatorische en financiële kenmerken;
- hoofdstuk 4 beschrijft de visie van de drie huidige gemeenten op de nieuw te vormen gemeente Groningen: toekomstperspectief en belangrijke thema's, financiële aspecten en geeft een toelichting op de figuur 'lichte samenvoeging';
- hoofdstuk 5 bevat de toetsing van de voorgestelde herindeling aan de criteria van het 'Beleidskader gemeentelijke herindeling' en aanvullende criteria van de provincie Groningen;
- hoofdstuk 6 beschrijft de vervolgstappen, na vaststelling van dit herindelingsadvies.

In de bijlagen is de volgende aanvullende achtergrondinformatie opgenomen:

- I. Detailkaart grenzen nieuwe gemeente;
- II. Chronologisch overzicht besluitvorming en documenten;
- III. Conclusies onderzoeken over gemeente Haren;
- IV. Logboeken maatschappelijk draagvlak;
- V. Overzicht van samenwerkingsverbanden;
- VI. Specificatie maatstaf herindeling en wijziging algemene uitkering;
- VII. Verslagen open overleg.
- VIII. Reactienota zienswijzen



## 2. Voorgeschiedenis en provinciaal initiatief

Het voorliggende voorstel tot herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer kan niet worden losgezien van de voorgeschiedenis en context van het provinciebrede proces tot vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen. Belangrijk onderdeel van dat proces heeft betrekking op de noodzakelijke versterking van het lokaal bestuur in de provincie. In dit hoofdstuk wordt eerst de voorgeschiedenis vanuit zowel gemeentelijk als provinciaal perspectief in paragraaf 2.1 beknopt beschreven. In paragraaf 2.2 worden de voorgeschiedenis en aanleiding van de provinciale procedure en de totstandkoming van dit herindelingsadvies beschreven. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 2.3 besloten met een beoordeling van de zelfstandigheid van de gemeente Haren (paragraaf 2.3.1), en wordt antwoord gegeven op de vraag waarom deze herindeling naar het oordeel van de provincie de beste oplossing is voor de geconstateerde knelpunten in Haren (paragraaf 2.3.2).

### 2.1 Voorgeschiedenis

De provincie Groningen kent een langjarige en constructieve dialoog tussen de provincie en de Groninger gemeenten/Vereniging Groninger Gemeenten (VGG) over de bestuurlijke organisatie in de provincie. In paragraaf 2.1.1 wordt ingegaan op de voorgeschiedenis van het provinciebrede proces tot vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen over de periode 2006-2013. Vervolgens wordt in paragraaf 2.1.2 een beknopte beschrijving gegeven van de oriëntatie van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer op hun bestuurlijke toekomst in de periode 2002-2015.

Een chronologisch overzicht van de belangrijkste besluiten, onderzoeken en correspondentie is opgenomen in bijlage II.

#### 2.1.1 Bestuurlijke organisatie provincie Groningen (2006-2013)

In maart 2006 stelde het toenmalige college van GS de 'Discussienota Bestuurlijke Organisatie' vast. Het college van GS constateerde, dat er al enige tijd discussie gaande was over de bestuurskracht van de gemeenten en de intergemeentelijke samenwerking en verwees daarbij onder meer naar initiatieven van de VGG om bestuurskrachtonderzoeken uit te voeren. Gelet op de vele (nieuwe) wijzen van samenwerking op taakniveau, die in uiteenlopende vormen ontstonden, achtte het toenmalige college van GS een provinciale visie op de bestuurlijke organisatie in de provincie nodig. Na een gespreksronde met alle colleges van B&W, de streek- en regionaden en enkele (maatschappelijke) organisaties en een reflectiemogelijkheid van alle gemeenten op de concept-visie, stelden Provinciale Staten van Groningen in januari 2007 uiteindelijk de 'Visie op de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen' vast.

In 2008 hebben 21 van de toenmalige 25 Groninger gemeenten een bestuurskrachtonderzoek laten uitvoeren, onder coördinatie van de VGG en medegefinancierd door de provincie. In juni 2009 bracht de VGG het overkoepelende rapport 'Steeds krachtiger besturen in Groningen' uit, waarin onder meer werd geconcludeerd dat er veel werd samengewerkt, maar dat "de samenwerking niet bevredigend was en beleidsmatige clustering moeizaam op gang kwam". De Groninger gemeenten hebben in datzelfde rapport aangegeven hun toekomst zelf richting te willen geven en hun bestuurskracht verder te willen ontwikkelen door in acht clusterverbanden samen te gaan werken. "Om het niet-vrijblijvende

karakter van de clustersamenwerking te borgen, spreken de Groninger gemeenten met elkaar af dat zij in 2010 en 2011 de clustervorming verder ontwikkelen en richting geven. Dit kunnen zij onder meer doen door onderling concrete, helder geformuleerde afspraken te maken over de doelen, het tijdpad en eventueel benodigd budget. In 2012 maken de gemeenten de balans op en leggen zij over de bereikte resultaten verantwoording af. Een logische vorm om dat te doen is door de bereikte resultaten tegen het licht te houden in een volgende evaluatie van de bestuurskracht, vier jaar na het recent afgeronde onderzoek." De gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer vormden vanaf toen een van de acht clusters in de provincie Groningen en participeerden gezamenlijk in provinciebrede en andere samenwerkingsverbanden.

Eind september 2011 hebben Provinciale Staten van Groningen een motie aangenomen, waarin het college van GS gevraagd werd een "visie en beleid te ontwikkelen inzake de ideale gemeentelijke indeling over 3 à 5 jaar". In samenspraak met de VGG heeft het college van GS daarop een gezamenlijk proces van gemeenten en de provincie vormgegeven. Afsproken werd dat de gemeenten de clusterevaluaties uit zouden voeren. Het college van GS werd gevraagd een ontwerpvisie op de bestuurlijke organisatie op te stellen en een rapport met zogeheten 'vlekkenkaarten'. De vlekkenkaarten moesten inzicht bieden in de fysisch-geografische, historische, ruimtelijke, economische, sociale en bestuurlijke verbanden binnen de provincie Groningen.

Vervolgens stelden het college van GS en de Groninger gemeenten/VGG gezamenlijk een visitatiecommissie in. De Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' (ook wel de commissie Jansen), bracht op 28 februari 2013 haar advies 'Grenzeloos Gunnen' uit. Op basis van een grondige analyse van de sociaaleconomische en maatschappelijke opgaven en van de bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit en samenwerking in de provincie, adviseerde de Visitatiecommissie onder andere om te komen tot de vorming van zes nieuwe gemeenten in de provincie Groningen. Eén van de nieuwe gemeenten zou gevormd moeten worden door een samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren, Ten Boer en een grenscorrectie tussen de gemeenten Groningen en Slochteren voor het Meerstad-gebied ('Stad Groningen').

Het college van GS heeft zijn standpunt over het advies 'Grenzeloos Gunnen' neergelegd in de 'Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen' van 2 juli 2013. In de visie heeft het college van GS het eindbeeld voor de nieuwe indeling van het lokaal bestuur in de provincie als uitgangspunt voor het vervolgproces met gemeenten overgenomen. Daarbij heeft het college van GS tevens aangegeven dat andere uitkomsten denkbaar zijn, mits deze gestoeld zijn op inhoudelijke overwegingen en voldoen aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling en de aanvullende provinciale criteria (zie tevens hoofdstuk 5). Deze visie en criteria zijn op 25 september 2013 door Provinciale Staten vastgesteld. Als eerste stap in het vervolgproces zijn de Groninger gemeenten door het college van GS gevraagd om voor 1 december 2013 een principebesluit over de door hen gewenste herindeling te nemen.

### *2.1.2 Bestuurlijke oriëntatie gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer (2002-2015)*

#### *Gemeenten Groningen en Ten Boer*

In 2002 koerste de gemeente Ten Boer op samenwerking met buurgemeenten om haar bestuurskracht te versterken, identiteit te bewaren en kwetsbaarheid te verminderen. In 2004 concludeerde de gemeente Ten Boer dat deze samenwerking te gefragmenteerd was en niet de beoogde resultaten opleverde. Dit leidde tot een verkenning naar een, op dat moment, innovatieve samenwerkingsvorm, die inmiddels bekend is als het 'Model Ten Boer – Groningen'. Deze samenwerking, waarbij de gemeente Groningen het overgrote deel van de ambtelijke taakuitvoering van de gemeente Ten Boer voor haar rekening neemt, is op 1 januari 2007 in werking getreden. Ten Boer bleef daarmee bestuur-

lijk autonoom, met een eigen raad, college, secretaris, griffier, enkele ondersteunende ambtenaren en een loketfunctie.

Na enkele jaren van doorontwikkeling van dit model (met kleine aanscherpingen), is deze samenwerking in 2010 door beide gemeenten geëvalueerd, met als uitkomst een hoge mate van tevredenheid en doeltreffendheid. Beide gemeenten hadden ervaren hoe belangrijk het is om vanuit gelijkwaardigheid oog te hebben voor elkaars specifieke situatie. Deze bijzondere aanpak van intergemeentelijke samenwerking heeft de gemeente Ten Boer voor een langere periode in staat gesteld de eigen autonomie te behouden.

De raad van de gemeente Ten Boer heeft in zijn standpuntbepaling op 'Grenzeloos Gunnen' op 25 september 2013 een motie aangenomen geen besluit te nemen over een eventuele herindeling, voordat er een reële oplossing is gevonden voor de financiële problematiek van de gemeente. In een brief van de raad en het college van B&W van de gemeente Ten Boer (d.d. 16 januari 2014) aan Provinciale Staten wordt aangegeven dat "een herindeling in het huidige volledige clusterverband (Groningen, Haren en Ten Boer) waartoe wij thans behoren het meest voor de hand" ligt.

In de voorbereiding op de begroting van 2014 constateerde de gemeente Ten Boer een substantieel tekort, dat niet zonder meer gedicht kon worden. Na afkeuring van de begroting door de provincie Groningen en de inwerkingtreding van het preventief financieel toezicht, heeft het gemeentebestuur een verzoek gedaan aan de beheerders van het gemeentefonds om een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Ten Boer heeft door deze artikel 12-status fors moeten ingrijpen door enerzijds te bezuinigen en anderzijds de lokale lasten te verhogen. Een nadere toelichting op deze artikel 12-status en de genomen maatregelen, is te lezen in paragraaf 3.4.

In het principebesluit van de raad van de gemeente Groningen, dat volgde op 'Grenzeloos Gunnen', sprak de gemeente Groningen haar steun uit voor de geadviseerde indeling 'Stad Groningen' en gaf tegelijkertijd aan een open houding aan te nemen voor eventuele bredere alternatieven, die pasten in de visie op het '*daily urban system*'. Het college van Groningen gaf bij raadsbrief van 25 november 2014 aan onveranderd van mening te zijn dat een gemeente, waarin de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer opgaan, duidelijk meerwaarde heeft. Ten aanzien van beide gemeenten nam Groningen een uitnodigende houding aan.

Op 28 oktober 2015 heeft de raad van Ten Boer op basis van een discussienotitie van het college opiniërend gesproken over mogelijke scenario's voor de bestuurlijke toekomst van de gemeente Ten Boer. Dit was nu mogelijk, omdat inmiddels voor de gemeente Ten Boer gold dat de financiële problematiek van de gemeente (zo goed als) opgelost was. De raad heeft daarbij in meerderheid gekozen voor een herindeling met de gemeente Groningen. Hoewel de gemeente toewerkt naar een gezonde begroting, blijft de financiële speelruimte volgens de gemeente te beperkt voor een bestuurskrachtige zelfstandige toekomst van Ten Boer. Ook de kwetsbaarheid van het lokale bestuur van een gemeente met deze schaal, evenals de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, is bij de keuze voor herindeling met de gemeente Groningen (en eventueel de gemeente Haren) een belangrijke afweging geweest.

De raden van Groningen en Ten Boer hebben vervolgens op 16 december 2015 gekozen voor een herindeling van deze twee gemeenten. De colleges van B en W kregen de opdracht om een herindelingsontwerp voor te bereiden. In beide raadsvoorstellen wordt uitgegaan van herindeling volgens de variant van de zogeheten 'lichte samenvoeging', waarbij de gemeente Groningen niet en de gemeente Ten Boer wel wordt opgeheven. De gemeente Haren is diverse malen uitgenodigd om aan een

gezamenlijke verkenning tot een gemeentelijke herindeling deel te nemen, maar is niet op deze uitnodigingen ingegaan.

#### *Gemeente Haren*

De gemeente Haren heeft zich de afgelopen jaren intensief georiënteerd op haar bestuurlijke toekomst, waarbij zowel door de gemeente zelf als in diverse rapporten, zorgen zijn geuit over de zelfstandigheid van de gemeente Haren. In het bestuurskrachtonderzoek van 2008 concludeerde bureau BMC dat de bestuurskracht van Haren op dat moment voldoende was. Of de bestuurskracht ook op langere termijn voldoende gewaarborgd is, "staat of valt echter met de resultaten van intergemeentelijke samenwerking en met de bereidheid van de inwoners van de gemeente Haren om financieel bij te dragen aan een hoog voorzieningenniveau in hun gemeente. Daarbij is van belang te realiseren dat nu al de nodige financiële ingrepen worden gedaan, zoals het extra verhogen van de bijdragen van burgers en het verminderen van de reserveposities. De rek is er na enige ingrepen uit." In het advies 'Grenzeloos Gunnen' stelt de Visitatiecommissie het volgende over de gemeente Haren: "In de gesprekken met de commissie hebben de gemeentebestuurders van Haren naar voren gebracht dat de gemeente zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin onvoldoende in staat is de bestaande taken adequaat uit te voeren."

In juni 2013 concludeerde de gemeenteraad op basis van de notitie 'Verkenning van samenwerking' dat herindeling onontkoombaar is. Het college gaf in deze notitie aan dat samenwerking met een of meerdere Groninger gemeenten niet meer tot de mogelijkheden behoorde, omdat mogelijke samenwerkingspartners voor herindeling kozen. Op 25 november 2013 nam de raad een voorlopig principebesluit voor een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer. Dit voorlopige besluit is in maart 2014 in een burgerraadpleging voorgelegd aan de inwoners van Haren met de volgende vraagstelling: "De gemeenteraad van Haren heeft op 25 november 2013 een voorlopig besluit genomen tot een toekomstige samenvoeging van de gemeente Haren met de gemeenten Ten Boer en Groningen. Bent u het hiermee eens of oneens?" Bij een opkomst van 73,5% van de kiesgerechtigden heeft 74,5% aangegeven het oneens te zijn met het voorlopige besluit.

Het nieuwe college van B&W besloot hierop dat een nieuw besluitvormingsproces noodzakelijk was met betrekking tot de bestuurlijke toekomst van Haren en richtte daartoe een intensief traject 'Bestuurlijke Toekomst Haren' in, met onder meer een open proces met inwoners, een actualisatie van de SWOT-analyse 2012 naar de uitvoeringskracht van de ambtelijke organisatie en een onafhankelijk onderzoek van bureau Berenschot. De raad van Haren besloot op basis van als uitkomst van dit traject op 12 januari 2015 om het voorlopige principebesluit tot herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer in te trekken en een herindeling met de Drentse gemeente Tynaarlo te verkennen. Nadat de gemeente Tynaarlo in het najaar van 2015 aangaf niet open te staan voor een herindeling met Haren, nam de raad van Haren op 14 december 2015 het besluit tot voortzetting van de zelfstandigheid van Haren (zie voor het vervolg paragraaf 2.2.2).

#### *Grenscorrectie Meerstad*

Naar aanleiding van het advies 'Grenzeloos Gunnen' hebben de raden van de gemeenten Slochteren en Groningen op respectievelijk 23 maart 2016 en 30 maart 2016 de herindelingsregeling grenscorrectie Meerstad vastgesteld. Deze grenscorrectie betekent dat het grondgebied van Meerstad en het buitengebied van Harkstede en Lageland van de gemeente Slochteren naar de gemeente Groningen overgaat. Op 19 april 2016 heeft het college van GS de grensbeschrijving Meerstad vastgesteld en gepubliceerd in het Provinciaal Blad (Nr. 2339 d.d. 22 april 2016). Het besluit is daarmee met ingang van 23 april 2016 in werking getreden; de datum van deze herindeling is 1 januari 2017.

## **2.2 Provinciaal initiatief tot procedure, open overleg en herindelingsontwerp**

Het herindelingsadvies is opgesteld in het kader van de Arhi- procedure die het college van GS vanaf 30 maart 2016 is gestart voor de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. In deze paragraaf worden de voorgeschiedenis en de overwegingen en GS-besluit tot voortzetting van deze herindelingsprocedure beschreven.

### *2.2.1 Provinciale rol bij gemeentelijke herindeling*

Gemeenten zijn primair zelf verantwoordelijk voor versterking van hun bestuurskracht, voor het vinden van oplossingen en nemen van maatregelen om de huidige (en toekomstige) taken en maatschappelijke opgaven goed aan te kunnen. Van gemeenten mag worden verwacht dat zij kunnen aantonen dat hun keuzes met betrekking tot hun bestuurlijke toekomst robuuste, toekomstbestendig bestuurskrachtige gemeenten in regionaal perspectief opleveren (getoetst aan de eerdergenoemde, door PS vastgestelde criteria, zie eveneens verder hoofdstuk 5). Dit uitgangspunt is neergelegd in de brief van het college van GS van 1 september 2015 en hanteert het provinciebestuur van Groningen ten aanzien van de toekomstige bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen, waarvan de voorgeschiedenis en context kort zijn geschetst in paragraaf 2.1.

Het provinciebestuur heeft ook een eigenstandige verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal en regionaal bestuur. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 28 mei 2013 wordt daarover het volgende aangegeven: "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." Het provinciebestuur heeft vanuit deze verantwoordelijkheid onder meer de bevoegdheid, een procedure te starten om gemeenten samen te voegen door het opstellen van een provinciaal herindelingsontwerp, die uiteindelijk leidt tot dit herindelingsadvies aan de minister van BZK. Deze verantwoordelijkheid en bevoegdheid heeft het provinciebestuur op grond van artikel 8 van de Wet arhi en het vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling (28 mei 2013).

### *2.2.2 Achtergrond van de provinciale procedure*

Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven, besloot de raad van Haren op 14 december 2015 de zelfstandige status van de gemeente Haren te continueren. De raad van Haren gaf het college daarbij de opdracht dit besluit tot behoud van zelfstandigheid richting de provincie te onderbouwen, gelet op de brief van het college van GS van 1 september 2015.

Daags na het raadsbesluit van 14 december 2015 zijn het college van GS en het college van Haren gezamenlijk overeengekomen een extern onderzoek te laten uitvoeren naar de onderbouwing van de zelfstandigheid van de gemeente, gebaseerd op de criteria die Provinciale Staten hanteren. Het onderzoek is verricht door bureau B&A. In het rapport 'Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren' (maart 2016) worden door B&A vraagtekens gezet bij de duurzaamheid en toekomstbestendigheid van de zelfstandige status van de gemeente. In het onderzoeksrapport wordt de centrale onderzoeksvraag "Heeft de gemeente Haren zelfstandig een robuuste en bestuurskrachtige toekomst in regionaal perspectief?" beantwoord met: "Nee, tenzij". Het 'nee' volgt uit de beoordeling dat er veel maatschappelijke en financiële risico's zijn. Het 'tenzij' komt voort uit de alternatieve wegen die benoemd zijn, maar waarvan de onderzoekers aangeven dat het perspectief beperkt is en op kortere termijn niet tot grote revenuen leidt. Deze uitkomst was voor de gemeente Haren aanleiding om op korte termijn nader onderzoek te verrichten naar mogelijke oplossingsrichtingen voor de geconstateerde knelpunten.

Gezien de ernst en de reikwijdte van de conclusies uit het rapport, heeft het college van GS in een overleg op 7 maart 2016 en bij brief van 15 maart 2016 aan het college van Haren meegegeven om bij de nadere verkenning in overleg te treden met de gemeenten Groningen en Ten Boer, aangezien de andere omliggende gemeenten reeds vergaand in herindelingstrajecten waren gevorderd. Zo willen de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren per 1 januari 2018 de gemeente Midden-Groningen gaan vormen en heeft de gemeente Tynaarlo aangegeven niet met de gemeente Haren te willen herindelen. Tevens wordt in het onderzoek van B&A aangegeven dat de wens van de gemeente Haren om in de toekomst nauwer samen te werken met andere gemeenten bij buurgemeenten op weinig ondersteuning kan rekenen. Het college van GS heeft verder aangegeven dat de gemeenten Groningen en Ten Boer inmiddels met de voorbereidingen van de wettelijke herindelingsprocedure waren gestart gericht op een herindeling per 1 januari 2019 en deze gemeenten voornemens waren om na het zomerreces 2016 in dat kader formele en onomkeerbare stappen met elkaar te zetten. Het college van GS heeft het gemeentebestuur van Haren meegegeven om beide varianten (zelfstandig de geconstateerde knelpunten aanpakken of samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer) na afronding van de verkenningen vervolgens af te wegen tegen de vraag waar de inwoners het beste mee zijn gediend. Het college van GS heeft het college van Haren verzocht om concrete maatregelen en uiterlijk voor 1 juni 2016 te informeren over een plan van aanpak, inclusief een tijdpad voor de vervolgstappen om de knelpunten structureel op te lossen.

Het rapport 'Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren' is vervolgens op 21 maart 2016 in de raadscommissie van Haren besproken. De raadscommissie heeft aangegeven dat het kritische rapport van B&A geen nadere besluitvorming van de raad vraagt en heeft ingestemd met het voorstel van het college om de komende maanden de conclusie "Nee, tenzij" aan de hand van de aanbevelingen in het rapport om te buigen naar een "Ja, het kan". De raad van Haren heeft het college voor de uitvoering van het plan van aanpak tevens meegegeven om met alle naburige gemeenten het gesprek aan te gaan om te bezien op welke wijze en met welke gemeenten de knelpunten van de gemeente Haren opgelost kunnen worden.

Op grond daarvan heeft het college van GS moeten vaststellen dat de gemeente Haren aldus geen gehoor gaf aan de uitdrukkelijke oproep om het gesprek aan te gaan met de gemeenten Groningen en Ten Boer. Tevens stelde het college van GS vast dat de gemeenten Groningen en Ten Boer voor hun eigen herindelingstraject onomkeerbare stappen moesten gaan zetten om de beoogde herindelingsdatum van 1 januari 2019 op verantwoorde wijze te kunnen halen. Indien op 1 juni 2016 zou blijken dat de gemeente Haren de geconstateerde knelpunten niet op een adequate, duurzame en regionaal evenwichtige wijze zou kunnen oplossen, dan zou het feitelijk niet meer mogelijk zijn om bij lopende herindelingstrajecten aan te sluiten en zouden er voor de gemeente Haren geen alternatieve keuzes meer voorhanden zijn. Het college van GS beoordeelde deze mogelijkheid als onwenselijk, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur in de provincie Groningen en in het belang van de inwoners van Haren, en zag zich daarom genooddaakt om het gesprek tussen de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer zelf actief op gang te brengen.

### *2.2.3 Open overleg met Groningen, Haren en Ten Boer*

Bij brief van 30 maart 2016 heeft het college van GS de besturen van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer geïnformeerd over het besluit om "vanaf heden een provinciale Arhi-procedure te starten voor de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling". Het open overleg had als doel om "te verkennen of in het belang van de inwoners van deze gemeenten gekomen kan worden tot een duurzame en bestuurskrachtige oplossing in regionaal perspectief, die op zoveel mogelijk draagvlak kan rekenen".

De drie betrokken gemeenten hebben in het kader van het open overleg onder externe begeleiding van de heer H. Apotheker en mevrouw A. Rohen een gezamenlijke verkenning uitgevoerd, die heeft geresulteerd in het op 2 juni 2016 gepresenteerde rapport 'Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer'. Tijdens het open overleg is overeengekomen dat eerst in de drie betrokken gemeenten besluitvorming zou plaatsvinden over deze verkenning en het college van GS vervolgens uiterlijk voor 1 juli 2016 zijn standpunt zou bepalen over het vervolgproces.

In de gemeente Haren heeft besluitvorming plaatsgevonden over de twee sporen: over de verkenning naar de zelfstandigheid van de gemeente (eerste spoor) op basis van de 'Aanpak Beterr Haren', bestaande uit zes deelrapporten en de oplegnotitie 'Werken aan Haren', en over de verkenning naar een herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer (tweede spoor). Op 15 juni 2016 heeft de raad van de gemeente Haren het besluit genomen tot handhaving van zijn besluit van 14 december 2015 tot voorzetting van de zelfstandigheid van Haren. De geconstateerde knelpunten zouden moeten worden weggenomen met de voornemens en maatregelen uit de 'Aanpak Beterr Haren' en aldus een robuuste, duurzaam bestuurskrachtige gemeente in regionaal perspectief moeten opleveren.

De raden van de gemeenten Groningen en Ten Boer hebben op 22 juni 2016 de analyse en conclusies in de 'Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer' onderschreven en hebben aangegeven te willen participeren in een herindelingstraject met de gemeente Haren om de vorming van een nieuwe gemeente te realiseren per 1 januari 2019.

#### *2.2.4 Van herindelingsontwerp naar herindelingsadvies*

Op 28 juni 2016 heeft het college van GS het besluit genomen tot het opstellen van een herindelingsontwerp tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, waarbij 1 januari 2019 geldt als beoogde herindelingsdatum. Het college van GS heeft dit besluit diezelfde dag aan het college van B en W en op 30 juni 2016 aan de raad van Haren toegelicht.

Op 21 juli 2016 heeft de gemeente Haren de minister van BZK verzocht over te gaan tot schorsing en vernietiging van de GS-besluiten van 30 maart 2016 (het starten van de provinciale Arhi-procedure) en 28 juni 2016 (het opstellen van het herindelingsontwerp). De minister van BZK heeft in zijn brief het verzoek van de gemeente Haren tot schorsing en vernietiging afgewezen.

Op 5 september 2016 is in de raad van de gemeente Haren een interpellatiedebat gevoerd over de betekenis van het rapport van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), "Financiële positie van Haren: reden voor herindelen?". De raad nam een motie aan (10 stemmen voor, 7 tegen) waarin het college van B&W o.m. werd verzocht om te stoppen met de verdere medewerking aan het herindelingsproces en de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit volledig te richten op de uitvoering van Beterr Haren en het bijbehorende ombuigingsplan. In de motie werd het college ook verzocht om GS te verzoeken de besluitvorming van de Arhi-procedure te stoppen, op basis van het rapport 'Beterr Haren', het ombuigingsplan van 21 juni 2016, het COELO-rapport en de besluitvorming van de raad.

In een extra Statenvergadering is op 7 september 2016 het voornoemde verzoek van de gemeente Haren besproken en is onder meer over het COELO-rapport gesproken. Provinciale Staten hebben in deze vergadering steun uitgesproken voor het proces en de stappen die het college van GS hebben gezet.

Op 13 september 2016 heeft het college van GS het 'herindelingsontwerp tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer vastgesteld. Het herindelingsontwerp is dezelfde dag toegezonden aan de raden van Groningen, Haren en Ten Boer met het verzoek tot het geven van hun zienswijzen op het herindelingsontwerp. Voor het indienen van de zienswijzen geldt een maximale reactietermijn van drie maanden na ontvangst van het herindelingsontwerp, dat wil zeggen tot en met 13 december 2016 (artikel 8 lid 4 Wet arhi). De colleges van B en W van de gemeenten van Groningen, Haren en Ten Boer hebben het herindelingsontwerp van 21 september 2016 tot en met 16 november 2016 (artikel 8 lid 3 Wet arhi) ter inzage gelegd, zodat 'een ieder' zijn of haar zienswijze kon indienen. Op 21 september 2016 is het herindelingsontwerp door het college van GS ook aan de colleges van B en W van alle overige Groninger gemeenten en van de Drentse gemeenten Aa en Hunze, Assen, Noordenveld en Tynaarlo toegezonden met het verzoek om een zienswijze in te dienen. Het herindelingsontwerp is ook ter kennisname gezonden aan Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe en het dagelijks bestuur van de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG). Ruim 40 samenwerkingsverbanden en (maatschappelijke) organisaties hebben tevens het herindelingsontwerp ontvangen met het verzoek een zienswijze in te dienen.

Met het vaststellen van het herindelingsontwerp tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer staan de gemeenten Haren en Ten Boer vanaf 13 september 2016 van rechtswege onder bijzondere vorm van preventief toezicht (op grond van artikel 21, lid 1 Wet arhi). De gemeente Groningen valt niet onder deze bijzondere vorm van toezicht, omdat op grond van het herindelingsontwerp deze gemeente niet voor opheffing in aanmerking komt. Op 20 september 2016 heeft het college van GS, na bespreking van het voorgenomen toezichtsregime met het college van B en W van Haren, een definitief besluit genomen over het te hanteren toezichtsregime. Voor de gemeente Ten Boer wordt een 'licht' toezichtsregime toegepast, voor de gemeente Haren een 'zwaar' toezichtsregime. De redenen om voor de gemeente Haren het zware toezichtsregime toe te passen was omdat het risico-profiel van de gemeente Haren is beoordeeld als hoog, gezien de forse maatregelen in het kader van de 'Aanpak Beterr Haren' en de Perspectiefnota 2017 maakt dit de gemeente Kwetsbaar.

Nadat het gemeentebestuur van Haren heeft aangegeven vanaf 6 september 2016 niet meer te participeren in het herindelingsproces, heeft het college van GS op 4 oktober 2016 een verbindingspersoon voor Haren aangesteld, in de persoon van mevrouw M. Kool, oud-gedeputeerde in de provincie Drenthe en oud-dijkgraaf. Aldus is geborgd, dat opvattingen, wensen en belangen van inwoners, (maatschappelijke) organisaties en personeel van de gemeente Haren worden ingebracht in gesprekken tussen de colleges van B en W van Groningen en Ten Boer over een te sluiten personeelsconvenant en bestuursovereenkomst.

Op 16 november 2016 is er een kort geding aangespannen door het Burgercomité Haren en een aantal inwoners van de gemeente Haren tegen de provincie Groningen over haar rolname in het proces en specifiek betrekking had op het handelen van het college van GS. De voorzieningenrechter heeft op 2 december 2016 uitspraak gedaan en de vorderingen van het Burgercomité c.s., die de facto tot het een stopzetting van de lopende proces betekenden, afgewezen.

Tot en met 16 december zijn er bij de provincie ruim elfhonderd reacties en zienswijzen op het herindelingsontwerp binnengekomen. In de reactienota in de bijlage bij dit herindelingsadvies staat de reactie van GS op de ingediende zienswijzen en staat aangegeven welke wijzigingen op basis van de zienswijzen zijn opgenomen in dit herindelingsadvies. Het voorstel van de provincie kan zowel bij de gemeenteraad van Groningen als de gemeenteraad van Ten Boer op een breed draagvlak rekenen. Groningen en Ten Boer zetten alles op alles om een nieuwe gemeente te vormen, en stemmen in met het fusievoorstel. De gemeenteraad van Haren is tegen het voorstel: een meerderheid wil zelfstandig blijven, een substantiële minderheid is voor herindeling. De gemeenteraad van Haren heeft de provincie



verzocht om hen de ruimte te gunnen om eigenstandig tot verantwoorde keuze over de bestuurlijke toekomst van de gemeente te komen.

## **2.3 Beoordeling zelfstandigheid Haren en herindeling als oplossing**

### *2.3.1 Beoordeling zelfstandigheid Haren*

In deze paragraaf wordt de beoordeling van de provincie gegeven van een zelfstandige toekomst van Haren (paragraaf 2.3.1). Tevens wordt antwoord gegeven op de vraag waarom de voorgestelde herindeling naar het oordeel van de provincie de beste oplossing biedt voor de geconstateerde problemen van de gemeente Haren (paragraaf 2.3.2).

Het opstellen van achtereenvolgens een herindelingsontwerp en een herindelingsadvies ziet de provincie niet als een vanzelfsprekende vervolgstap als uitkomst van een open overleg. Zoals aangegeven, beoordeelt de provincie Groningen de keuzes van gemeenten met betrekking tot hun bestuurlijke toekomst op de vraag of die keuzes robuuste, toekomstbestendige (duurzame) bestuurskrachtige gemeenten in regionaal perspectief opleveren. Eén van de criteria van het 'Beleidskader gemeentelijke herindeling' waaraan herindelingsadviezen worden getoetst (zie ook hoofdstuk 5), is '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."

Gegeven de wens van de gemeenten Groningen en Ten Boer tot herindeling, moet op grond van het Beleidskader aldus óók vooraf worden getoetst of Haren als aangrenzende gemeente in aanmerking komt om bij deze herindeling betrokken te worden. Om die reden heeft de provincie een oordeel te geven of een zelfstandige gemeente Haren een duurzame, toekomstbestendige, bestuurskrachtige gemeente in regionaal perspectief oplevert. Deze beoordeling kan niet los worden gezien van de conclusie die de gemeente Haren zelf eerder heeft getrokken dat herindeling - aanvankelijk met Groningen en Ten Boer, vervolgens met Tynaarlo - nodig was om haar bestuurskracht duurzaam te versterken (zie paragraaf 2.1.1). Evenmin kan deze beoordeling los worden gezien van feiten, bevindingen en conclusies uit verschillende onderzoeksrapporten naar de bestuurskracht en/of financiële positie van de gemeenten Haren. Het gaat daarbij om de volgende onderzoeksrapporten: Berenschot, 'Eindrapport onderzoek bestuurlijke toekomst Haren' (10 december 2014); B&A Groep, 'Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren' (3 maart 2016); Deloitte, 'Financiële stresstest Gemeente Haren' (1 juni 2016); Deloitte, 'Financieel onderzoek gemeente Haren' (1 juni 2016), en B&A Groep, 'Toetsing Aanpak Beterr Haren' (10 juni 2016). Met uitzondering van het laatstgenoemde rapport, was de gemeente Haren (mede)opdrachtgever van deze onderzoeken. Tevens is relevant het rapport 'Financiële positie Haren: reden voor herindeling?' (29 augustus 2016) van het COELO, dat is uitgebracht in opdracht van het Burgercomité Haren. De hoofdconclusies uit deze rapporten zijn opgenomen in Bijlage III van dit herindelingsadvies.

In het licht van het voorgaande, is de beoordeling van de provincie van een zelfstandige toekomst van de gemeente Haren gebaseerd op de volgende drie hoofdthema's:

1. de bestuurskracht van de gemeente Haren in relatie tot de vraag of de verbeterplannen en beleidsvoornemens van de 'Aanpak Beterr Haren' van de gemeente Haren naar het oordeel van de provincie afdoende zijn voor een bestuurskrachtige zelfstandige gemeente Haren;
2. (verbetering van) de financiële positie van de gemeente Haren in relatie tot de maatschappelijke effecten en risico's voor de inwoners;
3. de duurzaamheid van een zelfstandige gemeente Haren in regionaal perspectief.

#### *Ad 1. Beoordeling bestuurskracht gemeente Haren*

Bestuurskracht van gemeenten wordt door verschillende, onderling samenhangende, factoren bepaald; de aard en schaal van maatschappelijke opgaven; kwaliteit van het lokaal bestuur, van de ambtelijke organisatie en van de gemeentelijke dienstverlening; de rolinvulling door de gemeente als lokale en bovenlokale belangenbehartiger en als partner van andere overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven; de financiële positie van een gemeente, en de wijze waarop een gemeente invulling geeft aan taken in samenwerkingsverbanden.

De bestuurskracht van de gemeente Haren kent zowel sterke als zwakke kanten. Korte lijnen tussen inwoners, organisaties, bedrijven en de gemeente alsmede een actiegerichte aanpak waarbij de focus ligt op het oplossen van vraagstukken en realiseren van ambities op een pragmatische wijze zijn sterke punten te noemen. Deze sterke kanten hebben hun keerzijde. Deze keerzijde is met name terug te vinden in de politieke agenda, die voor een belangrijk deel wordt bepaald door individuele signalen en politieke wensen die onvoldoende verankerd zijn in feitelijke informatie over de stand van zaken in de gemeenschap. Dit leidt tot onvoldoende diepgang en breedte in de vertaling naar de maatschappelijke vraagstukken en opgaven, waardoor een lange termijn visie ontbreekt. Dit heeft regelmatig tot koerswijzigingen geleid indien er nieuwe signalen kwamen, hetgeen de gemeente Haren tot en lastige samenwerkingspartner maakt (B&A, *Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren*, 3 maart 2016).

Een onderdeel van 'bestuurskracht' is de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten. De gemeenten hebben als gevolg van decentralisaties er in de afgelopen jaren meer wettelijke taken bij gekregen, die hogere eisen stellen aan hun bestuurskracht en financiële spankracht. Deze ontwikkeling zet zich nog steeds door. Zo krijgen de gemeenten met ingang van 1 januari 2017 er nieuwe wettelijke taken bij in het kader van de Omgevingswet. De provincie Groningen beziet thans met de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) op welke terreinen en onder welke condities in de komende jaren sprake zou kunnen zijn van overdracht van provinciale taken aan de Groninger gemeenten. Uitgangspunt van de provincie is dat gemeenten over voldoende schaal en bestuurskracht dienen te beschikken voor overdracht van provinciale taken.

De gemeente Haren voert haar wettelijke taken in het algemeen goed uit, ofschoon "de capaciteit van de ambtelijke organisatie voor het uitvoeren van alle wettelijke taken, lokale werkzaamheden en opgaven beperkt is" (B&A, *Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren*, 3 maart 2016). Voor taken op het gebied van archief en huisvesting van vergunninghouders heeft de provincie knelpunten en achterstanden geconstateerd, die nopen tot verbetermaatregelen. Op het gebied van onderwijshuisvesting is sprake van een meerjarig knelpunt, waarbij door de gemeente Haren als tijdelijke oplossing gekozen is voor noodlokalen.

Een ander onderdeel van de bestuurskracht van een gemeente bestaat uit haar 'uitvoeringskracht', wat nauw samenhangt met de kwaliteit en capaciteit van de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie van de gemeente Haren is kwetsbaar. De capaciteit op (beleids-)functies is beperkt en wordt voor een deel vervuld door één persoon (B&A, *Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren*, 3 maart 2016).

Op dit moment is in de gemeente Haren sprake van een relatief grote vacatureruimte, waaronder ook ten aanzien van de uitvoering van wettelijke taken. De gemeente Haren kan echter onvoldoende financiële middelen vrijmaken om te investeren in het versterken van haar bestuurs- en uitvoeringskracht. In de begroting 2016 is fors bezuinigd op de organisatie. Dit beeld wordt in de begroting 2017 bevestigd. In het jaar 2016 is deze bezuiniging € 150.000, oplopend met € 100.000 per jaar naar € 450.000 vanaf 2019. Eén van de consequenties daarvan is het onderbrengen van de milieutaken door de gemeente Haren bij de ODG (Omgevingsdienst Groningen).

De bestuurskracht van een gemeente wordt verder mede bepaald door de vraag in welke mate zij haar taken en opgaven zelfstandig kan uitvoeren of daarentegen afhankelijk is van taakuitvoering in samenwerkingsverbanden. In het vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling (blz. 4) wordt aangegeven dat gemeenten voldoende bestuurskrachtig zijn als zij het vermogen hebben om “bestuurlijke sturing te geven aan besluitvorming over, uitvoering van en verantwoording over beleid zonder daarbij al te veel afhankelijk te zijn van samenwerkingsverbanden”.

De gemeente Haren werkt op relatief veel terreinen samen met andere gemeenten en zij laat al langer taken uitvoeren door de gemeente Groningen. Het overzicht in Bijlage V geeft daarvan een beeld. Evenals de eerdere principebesluiten tot herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer en vervolgens met de gemeente Tynaarlo, duiden ook de verkenningen naar intensievere samenwerking met omliggende gemeenten op een bestuurlijke oriëntatie van Haren, waaraan de notie ten grondslag ligt dat haar bestuurs- en uitvoeringskracht versterking behoeven. Intensivering van samenwerking met een zelfstandige gemeente Haren kan in de omgeving echter op weinig draagvlak rekenen en wordt bemoeilijkt door het lopende opschalingsproces, waarin de overige Groninger gemeenten zich bevinden (B&A, *Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren*, 3 maart 2016). Bovendien is aannemelijk dat een zelfstandige gemeente Haren aan invloed zou inboeten als het gaat om de beleidsmatige koers van samenwerkingsverbanden met grotere, opgeschaalde gemeenten. Daarnaast kan zich ook het tegenovergestelde voordoen: de gemeente Groningen verricht voor de regiogemeenten, ook voor Haren dus, als centrumgemeenten bepaalde taken (op aanwijzing van het Rijk). Na de provinciebrede herindeling zou een zelfstandige gemeente Haren in die intergemeentelijke samenwerking juist een relatief zware stem krijgen. Beide effecten dragen niet bij aan evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen.

#### *Ad 2. Beoordeling verbetering financiële positie Haren en maatschappelijke effecten en risico's*

In gepleegde onderzoeken naar de financiële positie van de gemeente Haren door Berenschot (2014), B&A Groep (2016), Deloitte (2016) en het COELO (2016) komt één gemeenschappelijke hoofdconclusie naar voren: de financiële positie van Haren is zwak en moet worden verbeterd. De mogelijkheden om de financiële positie te verbeteren, zijn echter zeer beperkt en staan haaks op de ambities van de gemeente Haren om te investeren (via de deelprojecten) in de kwaliteiten van de gemeente. Beide zaken kunnen niet tegelijk: om de financiële situatie te verbeteren, zijn substantiële bezuinigingen noodzakelijk, waardoor dientengevolge de middelen voor de gemeente ontbreken om te investeren in versterking van haar bestuurs- en uitvoeringskracht, om financiële tegenvallers op te vangen of om nieuwe ambities en maatschappelijke opgaven op te pakken.

Om haar zeer kwetsbare financiële positie structureel te verbeteren, is de gemeente Haren genoodzaakt om ingrijpende maatregelen te nemen die zullen leiden tot maatschappelijke effecten en risico's. De te nemen maatregelen zullen zowel neerslaan in omvangrijke bezuinigingen als in lastenverhogingen en de inwoners, instellingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven in Haren zullen dit gaan merken. De gemeente Haren heeft besloten tot ingrijpende bezuinigingen en substantiële lastenverhogingen (meerjarenbegroting 2017-2020). In feite gaat het hier om een nadere concretisering van de 'Aanpak Beterr Haren'. In de periode 2017 t/m 2020 wordt in totaal € 3,8 miljoen bezuinigd op de primaire voorzieningen en worden de lasten met € 3,9 miljoen verhoogd (m.n. OZB). De primaire

voorzieningen die worden getroffen zijn onder meer onderwijs, welzijn en zorg en cultuur. Hieruit kan geconcludeerd worden dat afbreuk wordt gedaan aan de voorzieningen die gebruikt worden door meerpersoonshuishoudens. Dit betekent dat deze huishoudens (nog) meer gebruik moeten maken van voorzieningen in de omliggende gemeenten. Verder is het van belang te vermelden dat de aangegeven bezuinigingen nog wel in de praktijk moeten worden gerealiseerd. Wellicht is dit niet op alle onderdelen mogelijk. Bovendien heeft de gemeente Haren geen rekening gehouden met financiële tegenvallers die zich in een periode van 4 jaar kunnen voor doen. Ten aanzien van de lastenverhogingen merken wij op dat de OZB fors stijgt. In 2023 zal de OZB ca. 38% hoger zijn dan in 2016. Hierbij merken wij nog op dat de gemeente Haren slechts minimaal investeert. Ook dat maakt een zelfstandige toekomst van de gemeente Haren naar het oordeel de provincie zeer risicovol.

### *Ad 3. Beoordeling duurzaamheid zelfstandig Haren in regionaal perspectief*

Een koers gericht op een zelfstandige toekomst van de gemeente Haren is naar het oordeel van de provincie te risicovol, omdat als inderdaad blijkt dat binnen afzienbare termijn de verbeterplannen niet het gewenste resultaat opleveren er geen alternatieven meer mogelijk zijn. Alternatieven overigens, die de gemeente Haren in 2013 tot een principebesluit brachten om te kiezen voor een herindeling met Groningen en Ten Boer en in 2015 voor een herindeling met de gemeente Tynaarlo. Er zijn immers geen andere denkbare opties voor de gemeente Haren meer dan een bestuurlijke oriëntatie samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer. De gemeente Tynaarlo heeft in het najaar van 2015 aangegeven geen herindeling met Haren te ambiëren. De gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren hebben er inmiddels voor gekozen om samen een nieuwe gemeente te willen vormen per 1 januari 2018. Dit is een herindelingsvariant, waarvan de gemeente Haren in 2013 zelf ook heeft aangegeven deze niet wenselijk te achten.

Daarnaast heeft de provincie een zelfstandige toekomst van de gemeente Haren ook beoordeeld in het licht van het criterium 'evenwichtige regionale verhoudingen'. De wens van de gemeente Haren om in de toekomst nauwer samen te werken met andere gemeenten vindt bij buurgemeenten weinig ondersteuning, blijkt uit eerdergenoemde onderzoeken. Los daarvan, zou een zelfstandige gemeente Haren in de nabije toekomst op veel terreinen zijn aangewezen op intergemeentelijke samenwerking, waarbij verantwoordelijkheden en taken van de gemeente op grotere afstand van het college en de raad worden gezet, zonder directe democratische legitimiteit. Intensivering van de samenwerking van Haren met omliggende gemeenten en regionale instellingen wordt voorts bemoedigd door het proces van bestuurlijke opschaling van de andere gemeenten in de provincie Groningen. Bovendien is aannemelijk dat een zelfstandige gemeente Haren aan invloed zal inboeten in samenwerkingsverbanden met grotere, opgeschaalde buurgemeenten.

### *Concluderend*

Samenvattend, geven bovenstaande feiten en bevindingen een zorgelijk beeld over de bestuurskracht, financiële positie en duurzaamheid van een zelfstandige gemeente Haren in regionaal perspectief. De conclusies uit het B&A-rapport 'Toetsing Aanpak Beterr Haren' tonen naar het oordeel van de provincie aan, dat de benodigde financiële middelen, tijd en samenhang ontbreken om de beleidsvoornemens en verbeterplannen uit de 'Aanpak Beterr Haren' door de gemeente Haren succesvol uit te voeren en aldus zal leiden tot een duurzaam bestuurskrachtige zelfstandige gemeente Haren in regionaal perspectief. Dit wordt door de provincie gezien als te risicovol en niet in het belang van de inwoners van de gemeente Haren.

Op grond van het voorgaande is de provincie Groningen tot het oordeel gekomen dat, gelet op de opgave tot verbetering van haar bestuurs- en uitvoeringskracht terwijl de financiële middelen daartoe ontbreken, en de ingrijpende gevolgen van de tevens noodzakelijke verbetering van de financiële positie voor haar inwoners, collectieve voorzieningen en de gemeentelijke organisatie, een zelfstandige

gemeente Haren een onvoldoende duurzame, (financieel) robuuste en bestuurskrachtige toekomst heeft in regionaal perspectief.

### *2.3.2 Herindeling als oplossing voor de geconstateerde knelpunten in Haren*

Een gemeentelijke herindeling biedt naar het oordeel van de provincie wél een duurzaam bestuurskrachtige, financieel robuuste en regionaal evenwichtige oplossing voor de geconstateerde zorgen en tekortkomingen voor Haren en haar inwoners. De 'Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer', die door twee van de drie raden en door de colleges van B en W van de drie betrokken gemeenten is onderschreven, biedt een goede basis voor het vervolgproces.

Een nieuw te vormen gemeente, die ontstaat door samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer per 1 januari 2019, is vanwege haar organisatorische en financiële omvang voldoende bestuurskrachtig en financieel robuust, zodat de capaciteit en middelen aanwezig zijn om taken en maatschappelijke opgaven op een adequate wijze te vervullen, financiële tegenvallers op te vangen en waar nodig en wenselijk te investeren in nieuwe taken en ambities. De nieuwe gemeente is tevens duurzaam in regionaal perspectief, omdat zij past in de provinciebrede ontwikkeling van clustervorming en samenvoeging van gemeenten.

Gemeentelijke herindeling kan nooit een oplossing kan zijn voor alle vraagstukken die samenhangen met versterking van de bestuurskracht van individuele gemeenten. Een herindeling van gemeenten leidt ook tot vraagstukken op bijvoorbeeld het gebied van nabijheid van bestuur, burger- en overheids-participatie die nadere aandacht, uitwerking en afspraken vragen tussen de betrokken gemeenten. De wijze waarop de drie betrokken gemeenten de uitgangspunten en de contouren van de visie op de nieuw te vormen gemeente invulling hebben geven in hoofdstuk 4, spreken de provincie zeer aan.

Het voorliggende voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer is getoetst aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling en aan de provinciale criteria; zie hoofdstuk 5.

### 3. De gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer

Dit hoofdstuk beschrijft per gemeente de belangrijkste sociaal-maatschappelijke, ruimtelijke en economische kenmerken, alsmede een typering van het bestuur en de ambtelijke organisaties. In de laatste paragraaf wordt ingegaan op de financiële situatie van de drie gemeenten.

In tabel 3.1 staat een overzicht met kerncijfers van de drie gemeenten.

Tabel 3.1 – Kerncijfers gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer<sup>1</sup>

Gemeente	Inwoners	Oppervlakte in km <sup>2</sup>	Wijken & kernen	Begroting 2016 in miljoen €	Raads- zetels	Personeel in FTE <sup>2</sup>	Aantal banen
<b>Groningen</b>	200.952	84	43	980,0	39	2.772	133.710
- Meerstad	ca. 900	18					
<b>Haren</b>	19.076	51	4	52,5	17	158	6.921
<b>Ten Boer</b>	7.352	46	9	15,7	13	14	1.782

#### 3.1 Kenmerken gemeente Groningen

De gemeente Groningen is in haar huidige vorm ontstaan in 1969 toen de gemeenten Hoogkerk en Noorddijk met Groningen zijn samengevoegd. Sindsdien bestaat Groningen uit een historisch stadscentrum, meerdere wijken en kernen: zoals Dorkwerd, Engelbert, Euvelgunne, Hoogkerk, Leegkerk, Middelbert, Noorddijk, Noorderhoogebrug, Oosterhoogebrug, Roodehaan, Ruischerbrug, Slaperstil en Vierverlaten. De wijken aan de rand van de stad, zoals De Held in het noordwesten, en Lewenborg en Beijum in het oosten vormen de overgang naar de kernen in het open landelijk gebied. Daarmee is Groningen een samenstel van stedelijk en landelijk gebied.

##### *Sociaal-maatschappelijke kenmerken*

Groningen kent een sterke bevolkingsgroei. De verwachting van het CBS is dat de huidige gemeente Groningen in 2025 ongeveer 225.000 inwoners kent. Deze groei komt vooral door de toename van het aantal jongeren. De ruim 57.000 studenten, waarvan er circa 35.000 in de stad zelf wonen, zorgen voor een bovengemiddeld aandeel van 20-25 jarigen in de bevolking en maken Groningen tot een echte studentenstad. Groningen heeft relatief minder ouderen dan de landelijke gemeenten in de omgeving.

Door het stedelijke karakter en de bevolkingsdichtheid kent de gemeente Groningen veel voorzieningen op het vlak van zorg, cultuur en onderwijs die tevens een regionale functie vervullen. Het Universitair Medisch Centrum Groningen en het Martini Ziekenhuis liggen binnen de gemeentegrenzen. Het Groninger Museum en de Stadsschouwburg en MartiniPlaza zijn belangrijke en bekende culturele locaties. Een rijk palet aan amateurgezelschappen draagt eveneens bij aan een aantrekkelijk klimaat voor kunst en cultuur. Deze verenigingen trekken ook leden van (ver) buiten de stad. Ook kent Groningen diverse instellingen voor hoger onderwijs, waaronder de Rijksuniversiteit Groningen, de Hanzehogeschool, de Stenden Hogeschool, de Protestantse Theologische Universiteit en het Prins Claus Conservatorium. Als onderdeel van een breed en divers aanbod aan scholen heeft Groningen enkele

<sup>1</sup> Alle cijfers per 1 januari 2016. Begroting, Raadszetels, Personeel, Inwoners Meerstad: gemeentelijke cijfers. Inwoners, Oppervlakte, Wijken en kernen: CBS. Aantal banen: LISA.

<sup>2</sup> FTE per gemeente is exclusief evt. Wsw-gerechtigden in gemeentelijke dienst (wat alleen het geval is bij de gemeente Haren).

grote ROC's zoals het Noorderpoortcollege en het Alfacollege. Op sportgebied is sprake van een grote diversiteit aan amateurverenigingen, naast professionele sportclubs die op (inter)nationaal niveau spelen: voetbalclub FC Groningen, basketbalclub Donar en volleybalclub Lycurgus. Daarmee vervult Groningen qua zorg, cultuur, onderwijs en sport een bovenregionale en landelijke functie.

#### *Ruimtelijke en economische kenmerken*

De stad Groningen vormt het stedelijke centrum van de provincie Groningen en is verreweg de grootste gemeente van Noord-Nederland. De stad is ontstaan op het noordelijkste puntje van de Hondsrug en is voor het eerst genoemd in 1040. De stad kent van oudsher een nauwe vervlechting met de dorpen en het landelijke gebied eromheen. Dit is terug te zien in de structuur van de wegen, het groen en het water die sterk op de stad is gericht, als een spin in het regionale web. De dorpen binnen de gemeentegrenzen lopen met hun landelijke en groene karakter ongemerkt over in de dorpen en het landelijk gebied van omliggende gemeenten. Ook de stad kent veel groen met onder meer het Stads-park, het Noorderplantsoen en Sterrebos en veel water met de kanalen, de grachten in de stad en plassen in het buitengebied, zoals de Hoornse Plas, een uitbreiding van het op grondgebied van Haren gelegen Paterswoldsemeer.

De stad Groningen is na de Tweede Wereldoorlog sterk gegroeid. Inmiddels kent de stad zo'n 100.000 woningen. In de jaren '50 tot en met '80 zijn veel planmatige woonwijken verzezen aan de zuid-, noordwest- en oostkant van de stad. De grens tussen deze planmatige stedelijke bebouwing van de stad en het open landelijk gebied was over het algemeen scherp. In de laatste jaren is de ontwikkeling van de stad meer geleidelijk overgegaan in het landschap, wat terug te zien is in de ontwikkeling van Meerstad. Meerstad is samen met het Suikerunie-terrein de belangrijkste locatie voor toekomstige woningbouwontwikkeling in de gemeente Groningen. De laatste jaren zien we meer kleinschalige ontwikkelingen, een hernieuwde aandacht voor binnenstedelijk wonen en een groei van de druk op de woningmarkt. De gemeente Groningen kenmerkt zich door een hoge bevolkingsdichtheid en concentratie van wonen, werken en voorzieningen, vooral in en rond de binnenstad. Een belangrijke opgave voor de komende jaren is dan ook hoe de potenties van de groeiende stad te benutten, waarbij de stad leefbaar en aantrekkelijk blijft voor alle mensen die in de stad willen wonen, werken of recreëren.

Als scharnierpunt in de regio Groningen-Assen is goede bereikbaarheid van de stad cruciaal voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van deze regio. Elke dag gaat een grote stroom mensen de stad in en uit. De ontsluiting van de stad krijgt vorm door diverse spoorwegen, verkeers- en waterwegen. Het hoofdstation van Groningen maakt verbinding over het spoor richting Leeuwarden, Zwolle, Veendam, Delfzijl, Roodeschool en Duitsland mogelijk. Daarnaast heeft Groningen nog twee stations: Noord en Europapark. Qua wegverkeer wordt Groningen ontsloten via de rijkswegen A7, richting Zwolle en de Randstad in het westen en Duitsland in het oosten, en de A28 richting Zwolle. De belangrijkste ontsluitingswegen naar de provincie zijn de N46, N361, N360 en N355. De belangrijkste waterwegen zijn het Eemskanaal, het Van Starckenborghkanaal, het Hoendiep, het Reitdiep en het Winschoterdiep. In de gemeente Tynaarlo ligt de luchthaven Groningen Airport Eelde. De komende jaren vinden grote investeringen plaats in de weginfrastructuur (o.a. Ring Zuid) en de OV-infrastructuur (het stationsgebied). De stad kenmerkt zich ook door het hoge fietsgebruik: 60% van alle verplaatsingen in de stad gebeurt met de fiets. De gemeente wil het fietsgebruik verder stimuleren door onder andere meer in te zetten op gedragsbeïnvloeding en het beter benutten van de bestaande infrastructuur.

De hiervoor genoemde ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke kenmerken vormen, samen met het hoogwaardige voorzieningenniveau, belangrijke ingrediënten voor de stad als dynamisch centrum van een grote, tot in Duitsland doorlopende regio. De stad Groningen vormt mede daardoor een belangrijke economische kracht voor geheel Noord-Nederland. Met ruim 130.000 arbeidsplaatsen is de gemeente Groningen de belangrijkste werkplek in Noord-Nederland. Het werkloosheidspercentage binnen de

gemeente bedraagt 10,2% en ligt boven het landelijke en provinciale gemiddelde, maar is vergelijkbaar met andere grote steden. De gemeente Groningen kent vier grote (Westpoort, Europapark, Zuidoost en Zernike) en diverse kleinere bedrijventerreinen, met een gevarieerde bedrijvigheid waarvan zakelijke dienstverlening, handel en (voeding)industrie de belangrijkste zijn. Grote werkgevers in de gemeente Groningen zijn onder meer het Universitair Medisch Centrum Groningen, het Martiniziekenhuis, Rijksuniversiteit Groningen, de Hanzehogeschool, de gemeente Groningen, de provincie Groningen, de Gasunie en Dienst Uitvoering Onderwijs. Ook stimuleert de gemeente kleinschalige bedrijvigheid, zoals het bevorderen van (startend) ondernemerschap en het creëren van broedplaatsen voor innovatie. De gemeente Groningen heeft de ambitie de stad als internationale kennis- en innovatiestad op de kaart te zetten en zet in op stevige promotie door 'city marketing'.

Het aantrekkelijke, historische karakter van de binnenstad is een cruciale factor voor de ontwikkeling van de stad en het belang daarvan voor de concurrentiepositie van de gehele regio. Per jaar bezoeken 19 tot 22 miljoen mensen de binnenstad, niet alleen om te winkelen maar steeds vaker ook voor beleving. De leegstand in de binnenstad van Groningen is lager dan het landelijke en regionale gemiddelde. Ook biedt de binnenstad de juiste randvoorwaarden voor startende ondernemingen. De gemeente werkt daarom al sinds de jaren '70 aan een aantrekkelijke binnenstad en wil de kwaliteit van de openbare ruimte in de binnenstad de komende jaren verbeteren en het openbaar gebied vergroten.

#### *Bestuur en organisatie*

De gemeente Groningen is de laatste jaren veranderd in een organisatie met de nadruk op projecten en een meer facilitaire rol: niet meer bedenken vanachter het bureau, maar de dialoog te voeren met de inwoners. Dit sluit aan bij de organisatieontwikkeling richting een flexibele samenlevingsgerichte organisatie, die wendbaar en adaptief inspeelt op ontwikkelingen en politiek bestuurlijke opdrachten. Het beleid en de manier van werken zijn al lang niet meer bepaald 'vanuit het stadhuis', maar worden decentraal vormgegeven in de wijken en kernen via wijkwethouders, gebiedsteams en WIJ-teams. De gemeente staat zo steeds dichterbij de Groningers. Daarbij wordt het principe van de 'inclusieve stad' gehanteerd: samen met de bevolking daar aandacht aan besteden waar dat nodig is en daarbij de verbinding leggen tussen mensen die het goed en minder goed hebben. Gericht op de vraag, wat kan wel en wat kan niet. Het evenwicht tussen loslaten en sturen is daarbij de kern: loslaten als het kan, en bijsturen wanneer dat nodig is.

De gemeente Groningen is deelnemer in veel en uiteenlopende vormen van (inter)regionale samenwerking en speelt daarin vaak een centrale rol: als door het Rijk aangewezen centrumgemeente bijvoorbeeld, door het voorzitterschap te vervullen van een samenwerkingsverband of door als grote 'afnemer' een samenwerking massa te geven. Bijna altijd brengt de stad in de ondersteuning ambtelijke capaciteit in. Naast gestructureerde ondersteuning is er ook de feitelijke, niet formeel vastgelegde inzet.

### **3.2 Kenmerken gemeente Haren**

De gemeente Haren bestaat sinds 1811. Na grenswijzigingen in 1915 en 1969 bestaat de huidige gemeente Haren uit de kernen Haren, Glimmen, Onnen en Noordlaren. De gemeente ligt tussen de stad Groningen en de provincie Drenthe.

Haren onderscheidt zich van veel andere gemeenten door haar eigen identiteit. Zowel haar ligging in het landschap, haar groene karakter en de uitstraling van de gemeente maken Haren tot een unieke en daarmee een aantrekkelijke en gewilde gemeente om te wonen. Niet voor niets wordt Haren 'de groene parel van het noorden' genoemd. De Harense bevolking is over het algemeen goed opgeleid, actief in verenigingsverband, trots op de lokale voorzieningen en er is een gedeeld cultuurhistorisch



bewustzijn. Inwoners hechten aan hun eigenheid en de identiteit van de gemeenschap. Het groene karakter, het landschap en de groene buffer tussen Haren en buurgemeente Groningen zijn belangrijke kenmerken van Haren die de inwoners waarderen en koesteren.

#### *Sociaal-maatschappelijke kenmerken*

Het inwoneraantal is in de gemeente Haren de laatste jaren iets gestegen, vooral ten gevolge van de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk, Haren Noord. De negatieve natuurlijke groei (geboortes minus sterfgevallen) wordt gecompenseerd door een positief migratiecijfer. Haren is een aantrekkelijke gemeente voor met name huishoudens uit de stad Groningen. Een groot deel van de woningen in Haren Noord is gekocht door inwoners uit de stad Groningen. Zij voelen zich aangetrokken tot het onderscheidende woonmilieu. De aanwas bestaat voornamelijk uit gezinnen tussen 25-49 jaar. De huishoudensgroei in Haren zal tot 2020 licht stijgen, vervolgens tot 2025 gelijk blijven om vervolgens tot 2040 licht af te nemen, waarbij het aandeel van 65-plussers zal toenemen.

Haren bestaat uit een relatief grote kern met alle voorzieningen en drie dorpen waar de voorzieningen inmiddels zijn verdwenen. De dorpen kennen een eigen sociale samenhang. De Harense identiteit is gebaseerd op een aantal landschappelijke en geografische kenmerken, het voorzieningenaanbod en een zekere exclusiviteit als het gaat om wonen. Zo heeft Haren een eigen bibliotheek, een centrum voor kunst en cultuur, meerdere buurt- en dorpshuizen, sportaccommodaties, maneges, ijsbanen en een zwembad. Haren heeft twee scholen voor middelbaar onderwijs (Maartenscollege en het Zernikecollege), een Internationale school, vier scholen voor speciaal onderwijs (Kentalis, Visio, Johan Friso Mytylschool en de Groninger Buitenschool) en het revalidatieoord Beatrixoord. Haren kent het eigen Ons Haren, het Harener Weekblad, de maandelijkse Haren de Krant en Harense Toestanden en de lokale radiozender Haren FM. Voorcultuur en hoger onderwijs zijn Harenaren voornamelijk aangewezen op de voorzieningen in de stad Groningen.

De groene uitstraling, de ruime opzet, het kwalitatief hoogwaardig winkelaanbod, een grote diversiteit aan voorzieningen op het gebied van sport, cultuur, welzijn, onderwijs en zorg, de geografische ligging, de rijke bebouwing, de natuur en de nabijheid van de stad Groningen, bepalen de identiteit en het imago van Haren. De bijnaam 'de groene parel' is het symbool van de eigen identiteit: landschappelijk, groen, kleinschalig, aantrekkelijk en exclusief.

#### *Ruimtelijke en economische kenmerken*

De gemeente Haren wordt gekenmerkt door het ruime landelijk gebied, met polders, bossen, plassen en agrarische grond. Het Paterswoldse Meer en de natuurgebieden Appelbergen, het Noordlaarderbos en Sassenhein hebben een regionale recreatieve functie. Bij Noordlaren ligt een hunebed 'G1', een van de twee hunebedden buiten de provincie Drenthe. De vier dorpen hebben een agrarische oorsprong en waren in de middeleeuwen al buurtschappen. Dit is terug te zien in de inrichting en de bebouwing. In Haren staan de kenmerkende Nicolaaskerk uit de 13<sup>e</sup> eeuw en monumentale molen De Hoop uit 1839. Een deel van Haren is beschermd dorpsgezicht. Qua ontwikkeling zijn er geen uitbreidingsplannen, er is wel een focus op inbreiding voor bijzondere voorzieningen die bijdragen aan leefbaarheid, transformatie en duurzaamheid.

De woningvoorraad in de gemeente Haren kenmerkt zich door villa's en ruime gezinswoningen. Haren heeft zich ontwikkeld tot een hoogwaardige leefomgeving. Haren geldt al decennialang als een aantrekkelijke woonplaats voor werkenden in de stad Groningen, waardoor het een typische forensengemeente is.

In de regio vervult Haren een schakelfunctie tussen de grootstedelijke milieus (Groningen en Assen) en het kleinschalige landelijke milieu tussen de Drentsche Aa en de Hunze. De ontsluiting en bereik-

baarheid van Haren zijn goed. De snelwegen A28 en A7 liggen, inclusief op- en afritten, binnen de gemeentegrenzen. Om de parkeerdruk in de stad Groningen te verminderen is bij de oprit naar de A7 in Haren een groot transferium gerealiseerd. Daarnaast heeft Haren een treinstation op de spoorlijn tussen Zwolle en Groningen. Diverse buslijnen verbinden Haren met de stad Groningen en de omliggende Groningse en Drentse regio. De gemeente Haren kent twee winkelcentra en twee bedrijventerreinen in en rond het dorp Haren.

Haren kent ruim 2.000 bedrijfsvestigingen waarvan het merendeel in de zakelijke en persoonlijke dienstverlening. De werkloosheid is laag en de meeste werkenden hebben een zelfstandig beroep of vinden hun werk in de gemeente Groningen. Er is een actieve ondernemersvereniging, Ondernemend Haren. Het dorp Haren heeft een goed ontwikkeld centrum met veel kwaliteitsondernemingen en relatief weinig leegstand. Veel mensen uit de stad komen naar Haren voor bijvoorbeeld het aanbod van kledingzaken. Toerisme en recreatie staan in Haren nog in de kinderschoenen maar hebben veel potentie. Binnen de gemeente Haren liggen twee aantrekkelijke meren, het Paterswoldsemeer aan de noordkant en het Zuidlaardermeer aan de zuidkant met een grote recreatie potentie. Haren is aangesloten bij het Nationaal Park de Drentsche Aa en het Geopark de Hondsrug. De Hortus is een belangrijke recreatieve voorziening in ontwikkeling.

#### *Bestuur en organisatie*

De gemeentelijke organisatie staat midden in de samenleving. In de ambtelijke organisatie werken 158 fte, verdeeld over vier grote afdelingen. Medewerkers kunnen uit de voeten op meerdere beleidsterreinen en zijn gericht op uitvoering en resultaten buiten. De organisatie is gericht op dienstverlening aan de burger. Daarbij zijn zowel digitale toegankelijkheid, telefonische bereikbaarheid, persoonlijk contact en ruime bereikbaarheid leidend. Met een kleine maar flexibele organisatie worden de doelen van politiek en maatschappij vormgegeven. De ontwikkeling van organisatorische wendbaarheid, verdere digitalisering en minder management zijn daarbij speerpunten.

Voor de uitvoering van het sociaal domein heeft gemeente Haren gekozen voor integrale WIJ-teams werk, inkomen, jeugd en zorg. Integraal werken staat daarbij centraal. Voor multiprobleem- en crisissituaties heeft Haren een regieteam dat direct kan interveniëren. De verantwoordelijkheid voor indiceren ligt bij de gemeente, met daaromheen een flexibele schil voor hulpverlening. De welzijnsorganisatie ondersteunt initiatieven van inwoners en zorgt voor het aanjagen van algemene voorzieningen.

De organisatie kenmerkt zich door korte lijnen met de bestuurders en met de samenleving. Per dorp is een dorpswethouder benoemd die het contact onderhoudt en regelmatig overleg voert met belanghebbenden. Burgerparticipatie is een belangrijk uitgangspunt, wat betekent dat burgers actief worden betrokken in beleids- en besluitvormingstrajecten. Er vindt veel overleg plaats met het maatschappelijk middenveld en er worden regelmatig bijeenkomsten georganiseerd met inwoners over belangrijke thema's of plannen.

### **3.3 Kenmerken gemeente Ten Boer**

De gemeente Ten Boer bestaat sinds 1798 en omvat naast Ten Boer de kernen Garmerwolde, Lellens, Sint-Annen, Ten Post (met Kröddeburen), Thesinge (met Achter-Thesinge), Winneweer, Wittewierum en Woltersum. Ten Boer heeft een oppervlakte van circa 46 km<sup>2</sup> met een dorps en landelijk karakter. Ten Boer is als gemeente een verzameling van kernen met elk een eigen karakter en eigen 'beslotenheid'; de gemeente is een bestuurlijke en geografische huls om die verscheidenheid heen.

### *Sociaal-maatschappelijke kenmerken*

De gemeente Ten Boer kenmerkt zich door een zeer grote mate van veiligheid, traditie en kindvriendelijkheid waarbij de sociale cohesie vooral in de buiten dorpen sterk is. Dit komt van oudsher door de kenwaarden van de dorpen: rust, ruimte, (kind)veiligheid en een groene omgeving. Daarnaast vormen de nabijheid van de stad Groningen, het goede voorzieningenniveau (in de grote dorpen) en de relatief lage huizen- en grondprijzen (t.o.v. de stad Groningen) een belangrijke reden voor het wonen in Ten Boer.

De bevolkingsgroei in Ten Boer van de afgelopen jaren zal volgens trendonderzoek stagneren en omvormen tot een daling van 12% in 2030. Het aantal mensen tussen de 40 en 50 jaar en jongeren tussen de 10 en 20 jaar is sterk vertegenwoordigd in gemeente Ten Boer. Dit betreft met name gezinnen, waarvoor Ten Boer een fijne woongemeente is. De bestaande uitbreidingsplannen in Dijkshorn en het centrum voorzien in de huisvesting voor starters en gezinnen. Zodra kinderen ouder worden neemt de aantrekkingskracht van de stad Groningen toe, wat tot een grote uitstroom van jongeren leidt. Daartegenover staat een groeiende vergrijzing, waardoor de demografische druk oploopt.

Het hoofddorp is Ten Boer met bijna 5.000 inwoners. Het dorp bevat de grotere voorzieningen, zoals een bibliotheek, een zwembad, een sporthal, meerdere christelijke basisscholen, een brede school voor openbaar basisonderwijs een gezondheidscentrum en een groot winkelbestand, waardoor het een centrumfunctie vervult. In de kleinere kernen Garmerwolde, Ten Post, Thesinge en Woltersum zijn scholen en dorpshuizen gevestigd, in een aantal gevallen gecombineerd met sportaccommodaties. De mensen die er wonen zijn trots op hun leefomgeving en op de voorzieningen. In grote mate worden de voorzieningen op eigen kracht, met financiële ondersteuning van gemeente en andere financiers, door vrijwilligers in stand gehouden. De mensen hechten sterk aan het dorps karakter en het oplossen van uitdagingen in de eigen omgeving, met als lijfspreuk: "Nait soez'n, moar doun". Voor cultuur, voortgezet en hoger onderwijs zijn de inwoners van Ten Boer voornamelijk aangewezen op de voorzieningen in de stad Groningen.

Ten Boer kent een grote maatschappelijke betrokkenheid, die met name zichtbaar is in het actieve verenigingswezen. Elk dorp kent een vereniging voor dorpsbelangen die financieel wordt ondersteund door de gemeente. Die verenigingen fungeren als aanspreekpunt voor de gemeente, maar belangrijker is dat zij activiteiten in dorpen stimuleren en initiëren, samen met de besturen en exploitanten van de dorpshuizen. Daarmee spelen ze een belangrijke rol in de leefbaarheid in de dorpen. De rol van de vele kerken is minstens zo groot. Zij organiseren veel activiteiten en vormen een wezenlijke schakel in de signalering van psychosociale problemen in de dorpen. Zij zijn dan ook vertegenwoordigd in de overleggen tussen maatschappelijke organisaties en de professionals van het sociaal team. Verder kent de gemeente een groot aantal sportverenigingen en dansgroepen, maar ook een fanfare, een koor en een rijdende popschool. Er zijn drie voetbalverenigingen met in totaal negen voetbalvelden. Ook zijn er culturele commissies die culturele activiteiten organiseren en muziekonderwijs faciliteren. De drie cultuurhistorische verenigingen houden zich bezig met het opsporen en in stand houden van het Ten Boerster erfgoed.

Een centrale rol in de zorgverlening speelt De Deel. De Deel is onderdeel van de gemeente en voert de regie op het sociale domein (jeugd, Wmo en participatie). Daarnaast verzorgen de medewerkers lichte zorginterventies. De Deel is goed bekend bij de Ten Boerse bevolking en kenmerkt zich door nabijheid en kleinschaligheid, hetgeen de toegankelijkheid vergroot. Ze vormen daarmee tevens de ogen en oren in de dorpen. Ten Boer heeft een drie voorzieningen voor zorg binnen de gemeentegrenzen: verzorgingshuis De Bloemhof, zorgboerderij De Slingertuin en Juneco, een instelling voor ambulante psychische zorg. Op het vlak van zorg en welzijn werken organisaties als Humanitas, Maat-

schappelijke Juridische Dienstverlening Groningen (MJD) en de Groninger Kredietbank binnen de gemeente.

#### *Ruimtelijke en economische kenmerken*

Ten Boer kent een driedeling in type dorpen: kerndorp (met veel voorzieningen), groot dorp (met beperkte voorzieningen) en klein dorp (zonder voorzieningen). Het dorp Ten Boer is vooral een forensendorp en dus sub-urbaan van aard, met een aanzienlijke concentratie van voorzieningen, winkels en een bedrijventerrein. De andere dorpen en het platteland zijn vooral agrarisch van aard. De woningvoorraad in de gemeente Ten Boer kenmerkt zich door agrarische lintbebouwing in de kleinere dorpen en kleine woonwijken in het dorp Ten Boer en heeft zich ontwikkeld tot een prettige landelijke leefomgeving. Er is beperkte ruimte voor (kleinschalige) nieuwbouwplannen, die moeten bijdragen aan de kernwaarden van Ten Boer. In de gemeente Ten Boer ligt Woldwijk, een gebied ten noordoosten van het dorp Ten Boer, ooit door de gemeente aangekocht voor woningbouw, maar door de financiële crisis inmiddels weer in gebruik als weidegrond. Het gebied Woldwijk blijft voor langere termijn een plek voor de gemeenschap, waar men in coöperatie verband leert samen te werken aan de kansen voor het platteland en haar dorpen. Karakteristiek voor Ten Boer zijn de twee gerenoveerde molens aan het Damsterdiep, de ligging nabij het Eemskanaal en wierde met de Kloosterkerk in het dorp Ten Boer. De wierde van Wittewierum is een archeologisch rijksmonument van zeer hoge cultuurhistorische waarde dat dateert uit circa het begin van de jaartelling. Op de wierde liggen de resten van een klooster uit de late middeleeuwen. Een hele oude structuur is de Stadsweg die als belangrijke verbinding in de middeleeuwen de stad verbond met het oostelijk gelegen achterland tot in Duitsland. De Stadsweg is ook als recreatieve route zeer waardevol.

De provinciale wegen N46 en N360 lopen door de gemeente Ten Boer tussen de stad Groningen en respectievelijk Eemshaven en Delfzijl. Om bij de snelwegen te komen zijn de inwoners aangewezen op de wegen rondom de stad Groningen. Er zijn twee buslijnen die de gemeente met de stad Groningen en de regio richting Delfzijl verbinden. Qua ontsluiting over het spoor is Ten Boer afhankelijk van het centraal station in Groningen. Bestaande en nieuwe fietsroutes vormen efficiënte en toeristisch waardevolle aanvullingen op het wegennet. In Ten Boer is de grootste rioolwaterzuivering van Noord-Nederland gevestigd die ook het rioolwater van de stad Groningen, via een persleiding aangevoerd, zuivert. Ook bevindt zich binnen de gemeentegrenzen een forse infrastructuur van de NAM ten behoeve van gaswinning en gastransport.

De economische hoofdactiviteit in Ten Boer is van oudsher agrarisch. Dit is de afgelopen decennia veranderd. Het in 2008 nieuw opgeleverde Koopmansplein heeft als winkel- en dienstverleningscentrum een belangrijke centrale functie voor de werkgelegenheid en leefbaarheid van het dorp Ten Boer en de buitendorpen. Het behoud en de doorontwikkeling van het Koopmansplein is dan ook van groot belang, net als het behoud van het – volledig uitgenutte – bedrijventerrein. Ten Boer ziet met name kansen voor de ontwikkeling van kleinschalige bedrijvigheid. Onder meer versterking en verduurzaming van bestaande bouw als gevolg van (potentiële) aardbevingsschade bieden kansen voor kleine bouwbedrijven. Leegstaande agrarische bedrijven bieden plek voor woonwensen die passen bij de zogeheten 'cottage industries'; een bedrijf of werkruimte aan huis. Ten Boer biedt daarmee mogelijkheden voor eenmansbedrijven en de kleine maakindustrie.

#### *Bestuur en organisatie*

De gemeente Ten Boer heeft sinds 1 januari 2007 een samenwerkingsmodel met de gemeente Groningen, waardoor het ambtelijke apparaat en de taken (beleid, uitvoering en bedrijfsvoering) middels een dienstverleningsovereenkomst bij Groningen zijn belegd. De gemeente heeft een begroting van ca. € 15 miljoen en een kleine organisatie van drie collegeleden en circa veertien eigen medewerkers voor bestuursondersteuning, regie en coördinatie. De nabijheid van het gemeentebe-

stuur en de dienstverlening zorgt voor een gemeentelijke organisatie die toegankelijk en in nabijheid van de vraagstukken is en daarmee met een pragmatische mentaliteit werkt. De inwoners van Ten Boer zijn door de lange samenwerking met Groningen al negen jaar vertrouwd met de dienstverlening door Groningse ambtenaren.

### 3.4 Financiële aspecten van de drie gemeenten

Deze paragraaf gaat in op de financiële situatie van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer wat betreft de financiële positie en de lokale lastendruk.

#### 3.4.1 Financiële positie

Tabel 3.1 geeft de cijfers over de begrotingsomvang van de drie gemeenten weer. Vervolgens wordt per gemeente beknopt de financiële situatie toegelicht.

Tabel 3.1 - Begrotingsomvang lasten per gemeente

Gemeente	Begrotingsomvang (x € 1.000)		
	primitief 2015	primitief 2016	primitief 2017
Groningen	968.541	960.061	957.987
Haren	43.769	52.439	56.465
Ten Boer	16.039	15.294	16.924
<i>Bron: gemeentelijke begrotingen</i>			

#### Groningen

De laatste jaren heeft de financiële positie van de gemeente Groningen zich positief ontwikkeld. Voor de gemeente Groningen is al jaren het repressieve toezicht regime van toepassing. Nadat, als gevolg van de economische crisis, miljoenen euro's moesten worden afgeboekt ten behoeve van de grondexploitatie zijn de financiële vooruitzichten voor de komende jaren weer positief. De laatste paar jaar kan met een sluitend meerjarenperspectief worden gewerkt en financiële knelpunten worden opgelost. Daartoe is door de raad besloten (ook voor de periode 2016-2019) een aanvullend pakket aan bezuinigingsmaatregelen en dekkingsbronnen vast te stellen. Een punt van zorg was de laatste jaren de ratio weerstandsvermogen (met als laagste waarde een ratio van 0,44 bij de jaarrekening 2011). Dit lage punt was het gevolg van het afwaarderen van grondposities. De gemeente heeft de ratio voor 2017 kunnen verhogen naar 0,97 (Begroting 2017).

#### Haren

Voor de gemeente Haren was de afgelopen jaren het repressieve begrotingstoezicht van toepassing. Bij de begrotingsbeoordeling werd geconstateerd dat sprake was van een sluitende begroting voor het betreffende begrotingsjaar, wel werd een aantal malen geconstateerd dat meerjarig tekorten werden voorzien. Hiervoor dienden bezuinigingsmaatregelen te worden genomen. Vervolgens ontstond op papier weliswaar een sluitend meerjarenperspectief, maar de haalbaarheid van de te nemen bezuinigingsmaatregelen vanaf 2016 is (nog) niet te overzien. Ten aanzien van de actuele financiële positie van de gemeente Haren wordt verwezen naar de dit jaar gehouden onderzoeken<sup>3</sup>.

#### Ten Boer

Vanaf het begrotingsjaar 2013 is de gemeente Ten Boer onder preventief begrotingstoezicht geplaatst. De reden hiervoor was de problematiek rondom de grondexploitatie. Het college van GS was van mening dat geen sprake was van een reële begroting omdat de last van een noodzakelijk geachte

<sup>3</sup> Zie bijlage III voor de conclusies uit deze onderzoeksrapporten.

afboeking als gevolg van een te hoge boekwaarde van nog niet in exploitatie genomen gronden (plan Woldwijk) en de stagnerende grondverkoop in het plan Dijkshorn nog niet in de (meerjaren)begroting vanaf 2013 waren opgenomen.

Naar aanleiding van de zorgelijke financiële positie van de gemeente heeft begin 2013 ambtelijk overleg plaatsgevonden tussen de gemeente Ten Boer, de provincie Groningen en het ministerie van BZK. Vervolgens heeft bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen de provincie en de gemeente. Uit deze overleggen is concreet de wens naar voren gekomen om medio 2013 door het ministerie van BZK en de provincie Groningen een begrotingsscan samen te laten stellen om te bezien of de gemeente eventueel in aanmerking komt voor een artikel 12-procedure. Het ministerie van BZK wilde de gehele financiële positie van de gemeente doorlichten om te kunnen beoordelen of er voor de gemeente nog verdere bezuinigingsmogelijkheden zijn.

De begrotingsscan werd vervolgens uitgevoerd op basis van het cijfermateriaal dat medio 2013 beschikbaar was. In oktober 2013 is de begrotingsscan door het ministerie en de provincie gepresenteerd aan de raad van de gemeente Ten Boer. Voor de inhoud van de begrotingsscan wordt verwezen naar de door het ministerie van BZK gepubliceerde 'Begrotingsscan Ten Boer 2013'. Uit de begrotingsscan kwam onder meer naar voren dat de gemeente Ten Boer, gezien de financiële positie, voldeed aan de voorwaarden om voor een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet in aanmerking te komen.

De raad van de gemeente Ten Boer stelde op 7 november 2013 de begroting 2014 vast. De begroting 2014 van de gemeente werd gepresenteerd met een tekort van € 2.565.000. Ook de meerjarenraming gaf tot en met 2017 vergelijkbare tekorten te zien. In dezelfde vergadering besloot de raad van de gemeente Ten Boer voor 2014 bij de beheerders van het gemeentefonds een aanvraag in te dienen voor een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet.

De hoge tekorten zijn ontstaan door de afwaardering van de boekwaarde van de gronden Woldwijk naar agrarische waarde en het treffen van een voorziening in verband met een (verwacht) tekort op het exploitatieplan Dijkshorn. Hierdoor ontstond in de jaarrekening 2012 een negatieve algemene reserve van afgerond € 10 miljoen. Op grond van de voorschriften uit het 'Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten' (BBV) moet een negatieve reserve gedurende de periode van de meerjarenraming (vier jaar) weer op peil gebracht worden. Hierdoor ontstaat gedurende vier jaar een kapitaallast van € 2.680.000. Zonder deze last zou de begroting 2014 van Ten Boer sluitend zijn geweest.

In 2014 is de artikel 12-procedure gestart. Voor nadere inhoudelijke informatie over deze procedure gedurende de jaren 2014 en 2015 wordt verwezen naar de door het ministerie van BZK uitgebrachte artikel 12-rapporten. Aan het verlenen van de artikel 12-uitkering (2014 en 2015) is door de beheerders van het gemeentefonds aan Ten Boer het bijzondere voorschrift opgelegd dat een saneringsbegroting 2015-2018 moet worden opgesteld, die de gemeente in staat stelt in 2018 te beginnen met het leveren van een passende bijdrage aan het wegwerken van de negatieve reserve in een periode van tien jaar. De gemeente heeft hieraan voldaan. Op 27 mei 2015 werd de saneringsbegroting 2015-2018 vastgesteld. Dit stelt de gemeente Ten Boer in staat de "passende bijdrage" aan het wegwerken van de negatieve reserve te leveren zoals overeengekomen met de inspecteur van het ministerie van BZK.

In de vergadering op 25 november 2015 heeft de raad van de gemeente Ten Boer besloten ook voor 2016 bij de beheerders van het gemeentefonds een aanvraag in te dienen voor een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. De motivatie voor deze aanvraag is dat er voor het jaar 2016 - mede als gevolg van de uitvoering van de saneringsbegroting - nog veel onzekerheden zijn met betrekking tot de incidentele lasten en baten. Dit geeft grote onzekerheid over

de uiteindelijke uitkomst exploitatie 2016. Ten Boer heeft een negatieve reserve van € 9,6 miljoen en is daardoor niet in staat financiële tegenvallers op te vangen.

In het (BZK) artikel 12-rapport Ten Boer 2016 (najaar 2016) zal de 'eindafrekening' worden opgemaakt ten aanzien van de artikel 12-procedure. Omdat de gemeente Ten Boer door de realisatie van haar bezuinigingen en inkomstenvergroting vanaf 2018 in staat zal zijn € 4 miljoen in tien jaar bij te dragen aan dit tekort, is de verwachting dat deze eindafrekening zal resulteren in een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds en dat de tekorten zijn weggewerkt.

### *3.4.2 Lokale lastendruk*

Voor de inwoners van de bij een herindeling betrokken gemeenten is de ontwikkeling van de lokale lasten in de toekomst een punt van aandacht. Het vaststellen van de belastingtarieven in de heringedeelde gemeenten is echter de bevoegdheid van de nieuw te kiezen gemeenteraad. De vergelijking van de huidige tarieven in de deelnemende gemeenten geven een eerste indicatie van de richting waarin de nieuwe tarieven zich zullen ontwikkelen. Hierbij wordt opgemerkt dat ter informatie in tabel 3.2 de huidige situatie is weergegeven. Er is geen rekening gehouden met mogelijke wijzigingen tussen nu en het moment van herindeling in 2019. De woonlasten in de gemeente Haren zullen de komende jaren aanzienlijk stijgen als gevolg van een door de raad opgelegde bezuinigingstaakstelling voor de periode 2017-2023 (zie hoofdstuk 2). Zo is vanaf 2017 een aanzienlijke verhoging van de OZB voorzien waardoor in 2023 een aanvullende OZB-opbrengst (woningen en niet-woningen) wordt gegenereerd van € 1,2 miljoen. Ten opzichte van de OZB-opbrengst in 2016 (€ 4,4 miljoen) betekent dat een stijging van 28,5%.

Het is gebruikelijk de tarieven van de verschillende gemeenten in aanloop naar de herindelingsdatum te harmoniseren. Na de herindelingsdatum volgt definitieve besluitvorming door de nieuwe raad.

	Groningen		Haren		Ten Boer	
<b>Gemeentelijke Woonlasten</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>
Eénpersoonshuishouden (€)	650	1,6	759	1,5	853	1,8
Meerpersoonshuishouden (€)	748	1,4	832	1,7	853	1,8
Rangnummer meerpersoonshuishouden	208		333		353	
<b>Onroerendezaakbelasting (OZB)</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>
Tarief woningen (%)	0,1715	1,4	0,1448	2,2	0,1924	1,3
Tarief niet-woningen (%)	0,8306	2,1	0,4204	5,8	0,5845	3
<i>tarief eigenaar niet-woning</i>	<i>0,4601</i>		<i>0,2334</i>		<i>0,3342</i>	
<i>tarief gebruiker niet-woning</i>	<i>0,3705</i>		<i>0,1870</i>		<i>0,2503</i>	
Gemiddelde WOZ-waarde (€)	155.496	n.b.	259.588	n.b.	165.336	n.b.
<b>Afvalstoffenheffing Woningen</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>
Eénpersoonshuishouden (€)	238	0	149	3,2	248	0
Meerpersoonshuishouden (€)	336	0	223	3,7	248	0
Kwijtschelding	Deels		Deels		Ja	
Kwijtscheldingsnorm (%)	100		100		100	
<b>Rioolheffing Woningen</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>
Eénpersoonshuishouden (€)	145	4,7	234	-0,7	288	4
Meerpersoonshuishouden (€)	145	4,7	234	-0,7	288	4
Kwijtschelding	Nee		Nee		Nee	
Kwijtscheldingsnorm (%)	n.v.t.		n.v.t.		n.v.t.	
<b>Burgerzaken</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>
Kosten rijbewijs (€)	38,95	0,4	38,95	0,4	38,45	0
Kosten uittreksel BRP(€)	15,70	1,6	12,70	0	5,80	0,9
Kosten paspoort (€)	64,40	-4	64,40	-4	64,40	-4
Kosten identiteitskaart (€)	50,40	-5	50,40	-5	50,40	-5
<b>Toeristenbelasting</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>
Bedrag per overnachting (€)	3,00	0	3,00	-11,2	0,00	0
<b>Hondenbelasting</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>
Bedrag voor één hond (€)	116,40	1,6	0,00	0	0,00	0
<b>Omgevingsvergunning</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>		<b>Mutatie (%)</b>
Bedrag voor dakkapel €10.000 (€)	361	1,7	373	7,6	331	14,4
Bedrag voor uitbouw woning €45.000 (€)	1.622	1,7	1.538	8,4	1.276	14,4
Bedrag voor nieuwbouw woning €140.000 (€)	5.047	1,7	4.702	8,5	3.841	14

bron: COELO lokale lasten calculator 2016

Tabel 3.2 – Overzicht lokale lasten per gemeente over 2016

*Toelichting op tabel 3.2*

De tabel geeft voor de verschillende typen huishoudens de huidige omvang van de lokale lasten weer. De mutatie betreft de procentuele afwijking ten opzichte van vorig jaar (2015). Het vermelde rangnummer meerpersoonshuishouden is gebaseerd op 390 gemeenten per 1 januari 2016 (waarbij nummer 1 de laagste woonlasten heeft en nummer 390 de hoogste).

Voor wat betreft de OZB voor niet-woningen, hanteert de gemeente Groningen een met ondernemers overeengekomen verhoogd tarief. Het surplus dat daarmee wordt gerealiseerd wordt in de Groningse economie geïnvesteerd via het Fonds ondernemend Groningen.

De relatief hoge woonlasten in Haren worden vooral veroorzaakt door de OZB. Het tarief is weliswaar (relatief) laag, de gemiddelde WOZ-waarde van een woning is van de drie gemeenten in Haren het hoogst.



De relatief hoge lokale lasten in de gemeente Ten Boer zijn grotendeels een gevolg van de artikel 12-status van de gemeente. De OZB is in 2015 verhoogd waardoor het percentage op 146% van het landelijke gemiddelde percentage uitkomt.

Door herindeling moeten de verschillen in de belastingtarieven tussen de herindelingspartners geharmoniseerd worden. De Wet arhi geeft op dat gebied in de artikelen 28 tot en met 30 voorschriften. Uiteraard zijn de bepaling en de vaststelling van de OZB-tarieven na een herindeling een taak van de nieuwe raad. Deze raad moet de nieuwe OZB-tarieven op grond van de Wet arhi binnen drie maanden na de herindeling met terugwerkende kracht vaststellen. Geanalyseerd moet worden welke verschillen er ten grondslag liggen aan het verschil in tarieven tussen de herindelingspartners. De hoogte van de bestaande tarieven is immers het gevolg van eerder gemaakte beleidskeuzen.

De overige belastingen en bestemmingsheffingen (ook wel retributies genoemd), waarvan de belangrijkste de afval- en rioolheffingen zijn, blijven van rechtswege van kracht voor de nieuwe gemeente tot twee jaar na de herindelingsdatum, tenzij nieuwe tarieven worden vastgesteld. De betrokken gemeenten kunnen voorafgaand aan de herindeling overwegen de tarieven zoveel als mogelijk te harmoniseren, zodat vanaf de herindelingsdatum sprake kan zijn van uniforme tarieven. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald hoe zal worden omgegaan met de hondenbelasting, die alleen in de gemeente Groningen wordt geheven.

## 4. De nieuw te vormen gemeente Groningen

Het lokale bestuur in de provincie Groningen – en daarmee de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer – bevindt zich al geruime tijd in een proces van oriëntatie op gemeentelijke herindeling. Met dit herindelingsadvies wordt een voorstel gedaan voor een nieuw te vormen gemeente Groningen. Voor de voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer is in het open overleg overeenstemming bereikt over de volgende uitgangspunten:

- de grenzen van de nieuwe gemeente Groningen zullen bestaan uit de huidige buitengrenzen van de gemeenten Haren en Ten Boer, alsmede de buitengrenzen van de gemeente Groningen, zoals die ontstaan met de inwerkingtreding van de grenscorrectie Meerstad tussen de gemeenten Groningen en Slochteren per 1 januari 2017;
- de beoogde herindelingsdatum is 1 januari 2019;
- om de figuur van 'lichte samenvoeging' toe te passen, waarbij de gemeente Groningen niet en de gemeenten Haren en Ten Boer wel worden opgeheven (zie toelichting en onderbouwing in paragraaf 4.3). De naam van de nieuw te vormen gemeente zal daarmee Groningen zijn.

Dit hoofdstuk is een bijdrage van de drie gemeenten en omvat een schets van de nieuwe gemeente als bestuurlijke entiteit, een toekomstperspectief op enkele belangrijke thema's en een overzicht van enkele financiële aspecten van de nieuwe gemeente. Tot slot wordt de toepassing van de figuur 'lichte samenvoeging' toegelicht.

### 4.1 Toekomstperspectief voor de nieuwe gemeente

Met dit fusievoorstel wordt gekoerst op een nieuwe bestuurskrachtige, financieel robuuste en regionaal duurzame gemeente. In deze paragraaf lichten de drie huidige gemeenten hun toekomstperspectief voor deze nieuwe gemeente toe.

#### 4.1.1 *Complementair: meer van het andere*

Met de samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer ontstaat een gemeente met circa 230.000 inwoners en een oppervlakte van bijna 200 km<sup>2</sup>. De nu nog afzonderlijke gebieden en gemeenschappen worden daarmee onderdeel van dezelfde gemeente als lokaal bestuurlijke entiteit. Dit betekent iets voor het gebied en de gemeenschappen, maar ook voor de bestuurlijke organisatie.

#### *Samengaan van stedelijk en landelijk gebied*

Met de voorgestelde samenvoeging ontstaat een gemeente waarin stedelijk en landelijk gebied verenigd worden. De huidige kenmerken, kwaliteiten en waarden van de verschillende kernen en gemeenschappen blijven behouden. Het dorp Glimmen blijft het dorp Glimmen, Ten Boersters blijven Ten Boersters, het Noorlaarder Bos blijft het Noorlaarder Bos en de stad Groningen blijft de stad Groningen. Voor de nieuw te vormen gemeente Groningen wordt het de kunst om de waarde van deze diversiteit te benutten om een aantrekkelijke omgeving voor wonen, werken en recreëren te zijn en te blijven. Onder de noemer '*NextCity*' (zie kader) is de huidige gemeente Groningen hierop aan het inspelen: verbindingen leggen tussen ogenschijnlijk gescheiden beleidsdomeinen en geografische gebieden om meerwaarde voor de inwoners en ondernemers te creëren. De keuze voor een combinatie van stedelijk en landelijk gebied biedt de drie gemeenten een mooi perspectief op 'meer van het andere' in plaats van 'meer van hetzelfde'. De gebieden en gemeenschappen uit de huidige gemeen-

ten zijn complementair aan elkaar, zij vullen elkaar aan en versterken elkaar als stad en ommeland, als mal en contramal.

De samenvoeging van stedelijk en landelijk gebied vraagt om een visie op de beoogde onderlinge versterking. In paragraaf 4.1.5 wordt hierop beknopt ingegaan. In de voorbereiding op de herindeling maken de drie gemeenten nadere afspraken over onder meer de ruimtelijke betekenis van de samenvoeging en de spreiding van voorzieningen.

#### *NextCity Groningen*

Ten gevolge van economische en sociaal-maatschappelijke veranderingen zal de gemeente Groningen er over tien tot twintig jaar heel anders uitzien. Het project 'The Next City' gaat over de toekomst van die nieuwe gemeente Groningen. Vragen die daarin moet worden beantwoord hebben betrekking op de groei van de gemeente in een krimpende omgeving, de gewenste woningomvang, infrastructurele voorzieningen en op de relaties met Regio Groningen-Assen, de Randstad en de rest van Europa. Maar ook over innovatie en duurzaamheid, armoede en werkloosheid. Deze en andere vragen zullen worden vastgelegd in een nieuwe Omgevingsvisie Groningen 2030 voor het grondgebied van de nieuw te vormen gemeente Groningen. Daarin zullen verbindingen worden gelegd tussen ogenschijnlijk gescheiden beleidsdomeinen en geografische gebieden om meerwaarde voor de inwoners en ondernemers te creëren.

#### *Een nieuwe bestuurlijke organisatie*

Met de nieuw te vormen gemeente Groningen per 1 januari 2019 ontstaat een krachtige bestuurlijke eenheid die één verrijkte, dynamische agenda kan realiseren voor stad en ommeland. Dit stelt het nieuwe bestuur in staat om integrale afwegingen te maken over onderlinge versterking van stad en ommeland. Nu vindt die integrale afweging in de drie afzonderlijke gemeenten niet of onvoldoende plaats. De gemeentelijke organisatie is financieel robuust en beschikt over de organisatiekracht om burgerkracht te faciliteren, sociale cohesie te stimuleren en maatwerk te leveren op diverse schaalniveaus. De nieuw te vormen gemeente Groningen is daardoor in staat om een belangrijke rol te spelen in de regio, de provincie, in Nederland en naar Europa. Het wordt een krachtig en in samenhang bestuurd economisch centrum dat van directe betekenis voor Noord-Nederland. Deze positie geeft de gemeente een uitstekende uitgangspositie om haar economische en ruimtelijke ambities te realiseren en de belangen van haar circa 230.000 inwoners te behartigen.

De vorming van een nieuwe gemeente met een eigen college en raad versterkt de democratische legitimiteit ten opzichte van samenwerkingsverbanden tussen de drie gemeenten. De nieuw te vormen gemeente is een krachtige samenwerkingspartner in de regio en vertegenwoordigt, door de samenvoeging, naast de stad ook een groot deel landelijk gebied, waardoor er geografisch en inhoudelijk raakvlakken met buurgemeenten zijn die om samenwerking (blijven) vragen.

De vorming van een grotere gemeente kan vanuit het perspectief van de inwoners worden beschouwd en ervaren als een vergroting van de afstand tot het gemeentebestuur en de gemeentelijke dienstverlening. Daar wordt in de paragrafen 4.1.2 en 4.1.3 beknopt op ingegaan. In de voorbereiding op de herindeling maken de drie gemeenten nadere afspraken over de nabijheid van bestuur en de gemeentelijke dienstverlening.

#### *Belangrijke thema's*

In april en mei 2016 hebben de drie colleges van B en W in het kader van het open overleg gezamenlijk een verkenning uitgevoerd naar de betekenis en de potentie van een nieuwe gemeente Groningen (zie hoofdstuk 2). Daarin zijn enkele thema's benoemd die onder inwoners zorgen oproepen en daarom nadere uitwerking behoeven. Deze paragraaf gaat beknopt in op deze belangrijke thema's bij de voorbereiding op de nieuw te vormen gemeente Groningen:

- bestuurlijke nabijheid;
- dienst- en zorgverlening;
- voorzieningen;
- ruimtelijke ontwikkeling.

#### *4.1.2 Bestuurlijke nabijheid*

De nieuwe gemeente Groningen koerst op een nabije en toegankelijke lokale overheid voor haar inwoners, ondernemers en organisaties. De gemeente kan en wil niet alleen zelf bepalen wat goed is voor de stad, het landelijke gebied en de gemeenschappen. Burgerparticipatie, eigen kracht en zelfredzaamheid worden steeds belangrijker om een woon-, werk- en leefklimaat te creëren dat aansluit bij de huidige en de toekomstige behoeften. De vorming van een nieuwe gemeente Groningen is een momentum om in te spelen op een krimpende en terugtrekkende overheid enerzijds en een toename van maatschappelijke initiatieven anderzijds. Dat vraagt meer van inwoners en overheid dan traditionele inspraak- en participatiemogelijkheden. Inwoners en ondernemers zullen blijven participeren in gemeentelijke initiatieven, maar steeds meer zal de gemeente moeten participeren in initiatieven van inwoners en ondernemers. Dit laatste vraagt om een andere rolinvulling door de gemeente: minder sturend en meer faciliterend. Daar zullen, los van deze herindeling, het instrumentarium en het handlingsrepertoire op moeten worden aangesloten. Inwoners en ondernemers zijn ook kritisch en mondig. Zij willen hun klachten kwijt kunnen, problemen opgelost zien en zij willen wensen en beleidsideeën kunnen aandragen. Dat vraagt om een herkenbaar aanspreekpunt, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Als de interactie tussen samenleving en overheid effectief wordt kan er veel potentie binnen de gemeente, zowel in de stad als in de dorpen en kernen, benut worden.

De drie gemeenten zijn actief aan het inspelen op de veranderende verhoudingen met de samenleving en hun eigen rolinvulling. In de voorbereiding op de herindeling wordt voortgebouwd op de uiteenlopende en reeds opgedane ervaringen met vormen en werkwijzen. De samenvoeging biedt grote kansen om de opgedane ervaringen, vormen en werkwijzen voor de wisselwerking tussen bestuur en samenleving elkaar te laten aanvullen en versterken. De menselijke maat is daarbij essentieel: de gemeente wil zichtbaar, benaderbaar en aanspreekbaar zijn. Professionals in de wijk, of het nu de groenbeheerder, toezichthouder of dorpscoördinator is, moeten in verbinding staan met wat er speelt. Zij zijn het fysieke visitekaartje in de wijk. Tegelijkertijd bieden de technische mogelijkheden kansen voor innovatieve en grootschalige manieren om meer inwoners te betrekken bij vraagstukken, bijvoorbeeld bij integrale afwegingen over stedelijk en landelijk gebied. Het bestuur en de organisatie zullen moeten meebewegen met hoe de samenleving zich vooral steeds anders organiseert. Nabijheid komt eveneens tot uitdrukking in de wijze waarop de dienstverlening aan inwoners, bedrijven en organisaties wordt vormgegeven (4.1.3) en de toegankelijkheid van gemeentelijke voorzieningen (4.1.4).

#### *4.1.3 Dienst- en zorgverlening*

De gemeente is een belangrijke verlener van overheidsdiensten en verstrekker van overheidsproducten. Hierbij gaat het onder meer om het verstrekken van rijbewijzen en paspoorten, het verlenen van vergunningen en het sluiten van huwelijken. In 2015 heeft de gemeente daar belangrijke taken in het sociale domein – zorg, maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie naar werk – bij gekregen, waar zij verantwoordelijk is voor het bieden van zorg en hulp aan zorg- en hulpbehoevenden. In deze rol als dienst-, hulp- en zorgverlener wordt veel van de gemeente gevraagd: het moet tegelijk betaalbaar zijn en aansluiten bij de behoeften van groepen of individuele inwoners, ondernemers en organisaties. De nieuwe gemeente kent een groter inwoneraantal en daarmee een grotere diversiteit aan behoeften en vragen. Daar wil de nieuwe gemeente adequaat op in kunnen spelen. Dat inwoners, ondernemers en organisaties snel en op gebruiksvriendelijke wijze toegang moeten hebben

tot de gemeentelijke dienstverlening, staat voorop en buiten kijf. Zeker voor de nieuwe taken op het gebied van zorg, jeugd en werk is dat een uitdaging. De nieuwe gemeente wil vooroplopen in de wijze waarop producten en diensten geleverd worden. Daarin zal steeds meer moeten worden ingespeeld op de behoeften van de inwoners en ondernemers, in plaats van de gemeentelijke procedures en systemen leidend te laten zijn. Een nieuwe en grotere gemeente Groningen heeft een robuuste financiële positie en een grote organisatie- en realisatiekracht die investeert in vernieuwing en kwaliteit van de dienstverlening en is in staat om eventuele financiële risico's op te vangen.

De investering in moderne publieke dienstverlening en slimme toepassing van automatisering komt ten goede aan de toegankelijkheid en snelheid van de te leveren producten en diensten. Daarvoor werkt de huidige gemeente Groningen vanuit het principe 'kleiner groeien': een efficiëntere organisatie geeft meer ruimte en verantwoordelijkheid voor inwoners, ondernemers en organisaties en hun initiatieven. De nieuwe gemeente Groningen blijft daarom inzetten op verdergaande digitalisering van haar informatievoorziening en dienstverlening aan inwoners, ondernemers en organisaties. Automatisering en standaardisatie van bepaalde werkprocessen (vergunningen, identiteitsdocumenten etc.) leiden tot kostenbesparing. Deze winst wordt gebruikt voor versterking van het contact met de inwoners en ondernemers voor andere en belangrijkere zaken dan standaarddocumenten en -processen.

Om adequaat in te spelen op behoeften in de verschillende wijken, dorpen en kernen, wordt voortgebouwd op het gebiedsgericht werken, dat in de huidige gemeenten op diverse manieren plaatsvindt. Gebiedsgericht werken is maatwerk leveren: per wijk of dorp onderzoeken de gemeente en de inwoners wat nodig is, om kansen te benutten, problemen op te lossen en samen met de inwoners een gezamenlijke aanpak te bedenken. Daarvoor aangestelde professionals hebben als taak dicht op en in de dorpen en kernen te werken, te weten wat er speelt, gevoel te hebben voor de maatschappelijke dynamiek en om vragen en problemen waar mogelijk op te lossen en waar nodig te vertalen naar gemeentelijk beleid en instrumentarium, zoals subsidies, vergunningen en voorzieningen. Deze dorps- en wijkcoördinatoren ondersteunen de dorps- en wijkwethouders in de interactie met de betreffende dorpen en wijken. In het sociale domein wordt gewerkt met wijkteams, waarin gemeente en zorgaanbieders samenwerken aan zorg- en andere hulpvragen. Door te zoeken naar onderlinge versterking van de verschillende werkwijzen ontstaat een nieuwe mengvorm waarin het huidige Groningse wijkbeleid het dorpen- en kernenbeleid van Haren en Ten Boer ontmoet.

Zolang fysieke dienstverlening en verstrekking van producten nodig en gewenst zijn dan bestaat daarvoor een loketfunctie die voor iedereen nabij en toegankelijk is. Bij de hiervoor geschetste doorontwikkeling van de gemeentelijke dienstverlening zal, na de herindelingsdatum, gekeken worden in hoeverre fysieke dienstverlening noodzakelijk, wenselijk of houdbaar blijft, dan wel innovatie behoeft en plaatsmaakt voor andere vormen. Daarbij zal de verbinding worden gelegd met de ingezette digitalisering en met de fysieke aanwezigheid van publieke accommodaties in de verschillende kernen.

Nadere afspraken hierover worden in de voorbereiding op de herindeling tussen de drie gemeentebesturen gemaakt. Deze afspraken kunnen worden vertaald naar concrete acties, maatregelen en vormen in een dienstverleningsconcept.

#### *4.1.4 Voorzieningen*

In hoofdstuk 3 is te lezen dat de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer veel en hoogwaardige voorzieningen hebben op allerlei terreinen. Beschikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen zijn essentieel voor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de nieuwe gemeente Groningen om te wonen, te werken en te recreëren, zowel in de stad als in de dorpen en kernen. De herindeling zal daaraan niets afdoen en biedt juist kansen. De nieuw te vormen gemeente Groningen heeft meer

financiële en organisatorische slagkracht om voorzieningen in stand te houden en heeft één in plaats van drie gemeentebesturen waarin afwegingen hierover worden gemaakt. Hierdoor is het mogelijk de voorzieningen in samenhang te bezien en ook daarin te zoeken naar onderlinge aanvulling en versterking. Hierbij geldt als ambitie: voor iedere inwoner in de nieuwe gemeente Groningen zijn er adequate en toegankelijke gemeentelijke voorzieningen.

Daar waar het gaat om niet-gemeentelijke voorzieningen, zoals de aanwezigheid van zorg- en onderwijsinstellingen of van bedrijvigheid en detailhandel, biedt een grotere gemeente kansen om daarop invloed uit te oefenen en ook daarover afwegingen in een breder perspectief te maken. Het grote aantal inwoners, de diversiteit, de organisatiekracht en financiële slagkracht maken de nieuwe gemeente Groningen tot een sterke partij richting samenwerkings- dan wel onderhandelingspartners.

In de voorbereiding op de herindeling maken de drie gemeenten hierover nadere afspraken.

#### *4.1.5 Ruimtelijke ontwikkeling*

Met de voorgestelde herindeling wordt een gemeente gevormd met zowel landelijk als stedelijk gebied. Hierbij is het uitgangspunt: complementariteit en 'meer van het andere' (zie 3.2). Stad en ommeland vullen elkaar aan in hun aantrekkelijke karakteristieken. De stad Groningen is het stedelijke en economische centrum van Noord-Nederland. De Groningse topvoorzieningen en kennisinstellingen, het stationsgebied, het Europapark en Zernike Science Park zijn zogeheten economische 'dynamo's' voor de regio. Zij dragen de stedelijke en regionale economie en hebben een aanzuigende en activerende werking voor werkgelegenheid en ondernemerschap. Het grootste deel van de provincie Groningen en van de kop van Drenthe zijn voor werk en voorzieningen sterk op de stad Groningen georiënteerd. Hierdoor neemt ook de druk toe als het gaat om bereikbaarheid en leefbaarheid in de stad. Groningen is daardoor ruimtelijk-economisch onlosmakelijk verbonden met de regio en het landelijk gebied eromheen.

Het is de kunst om deze samenhang en verbinding als nieuwe gemeente ook in de ruimtelijke ordening en ontwikkeling toe te passen. De stad kent andere uitdagingen dan de dorpen en kernen, dat vraagt om aanpak en beleid op maat. Voor het stedelijk gebied is de uitdaging groei te faciliteren en tegelijkertijd deze groeiende stad leefbaar en aantrekkelijk te houden voor alle inwoners, ondernemers en organisaties. Voor het landelijk gebied zijn een groene en veilige woonomgeving, een goede ontsluiting en bereikbaarheid, de cultuurhistorische waarden en een open buitengebied essentieel. Met name de 'Groene Long' tussen Groningen en Haren, het karakteristieke landelijk gebied tussen Groningen-Oost en Ten Boer zijn groene en open gebieden van grote waarde voor de leefbaarheid voor inwoners en de aantrekkelijkheid van de gemeente.

De nieuwe gemeente zal waarborgen creëren om de groene ruimten ook op langere termijn open en groen te laten blijven. Daarover zijn reeds afspraken gemaakt waar de huidige drie gemeenten zich aan committeren. Het merendeel van deze afspraken over ruimtelijke ordening en ontwikkeling is vastgelegd in met name regionale en provinciale plannen en overeenkomsten. De nieuwe gemeente kan en zal daardoor niet aan een lege tekentafel een nieuwe ruimtelijke visie gaan ontwikkelen. De huidige gemeenten en de nieuwe gemeente willen en moeten zich houden aan afsprakenkaders in bijvoorbeeld de Regiovisie Assen-Groningen, het provinciale natuurbeleid en de provinciale Omgevingsvisie. Hierin staan afspraken over de verhouding tussen stedelijk en landelijk gebied, het behoud van natuurgebieden en het groene karakter, woningbouwontwikkeling en andere ruimtelijke zaken.

De onderlinge samenhang en versterking tussen stedelijk en landelijk gebied komen samen onder een bestuurlijke organisatie, waardoor afwegingen integraal gemaakt kunnen worden. De invoering van de

nieuwe Omgevingswet en de ontwikkeling van een gezamenlijke Omgevingsvisie zijn twee van de belangrijkste opgaven voor de huidige drie gemeenten en de nieuwe te vormen gemeente. Het perspectief van een herindeling biedt kansen en mogelijkheden om als drie gemeenten in de voorbereiding hierop bestuurlijk en organisatorisch samen op te trekken.

De ambitie om het open en groene karakter in het buitengebied te waarborgen en de reeds gemaakte ruimtelijke afspraken vormen het kader voor nadere afspraken die in de voorbereiding op de herindeling door de drie gemeentebesturen worden gemaakt.

## **4.2 Financiële aspecten van de nieuwe gemeente**

In deze paragraaf wordt een doorkijk gegeven naar de financiële aspecten van de nieuw te vormen gemeente Groningen per 1 januari 2019: de te ontvangen herindelingsbijdrage en de wijziging in de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

### *4.2.1 Herindelingsbijdrage*

De nieuw te vormen gemeente komt na de herindeling in aanmerking voor een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling. Om financiële belemmeringen voor gemeentelijke herindeling verder te verzachten, heeft het kabinet in 2013 besloten de herindelingsbijdrage voor gemeenten met 25% te verruimen en te vervroegen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de kosten voor gemeenten, voorafgaand aan de daadwerkelijke herindeling. Immers, de voorbereiding en de implementatie van de nieuwe organisatie hebben noodzakelijke incidentele lasten tot gevolg. Deze zogeheten frictiekosten worden gerekend tot de lasten van herindeling. Het gaat hier om lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. De herindelingsbijdrage wordt uitgekeerd over een periode van vijf jaar: de extra uitkering van 25% in het jaar voorafgaand aan de herindeling wordt evenredig aan de betrokken gemeenten uitgekeerd (tot uitdrukking komend in het vastgestelde herindelingsadvies) en het restantbedrag in de vier jaren daaropvolgend aan de nieuwe gemeente.

Om een indicatie te geven is de totale omvang van de uitkering, op grond van deze maatstaf op basis van het aantal inwoners per 1 januari 2016, berekend op € 10.672.492 (specificatie in de bijlage VI).

### *4.2.2 Wijziging algemene uitkering gemeentefonds*

Om de algemene uitkering van een heringedeelde gemeente te kunnen berekenen moeten de eenheden van de verdeelmaatstaven worden bepaald. Dit gebeurt veelal door optelling van de maatstaven van de herindelingspartners. Maar in een aantal gevallen is het de uitkomst van een formule of een herberekening door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Onder andere via deze (her)berekende eenheden is de algemene uitkering voor de nieuwe gemeente door het ministerie van BZK<sup>4</sup> becijferd op € 479.609.182. De algemene uitkering van de drie afzonderlijke gemeenten bedragen € 479.776.881. De mutatie van de algemene uitkering als gevolg van de voorgestelde herindeling is -/- € 167.699, ofwel -/- 0,03% (tabel met specificatie in bijlage VI). Hierbij wordt opgemerkt dat in deze berekening geen rekening is gehouden met de effecten van de grenscorrectie Meerstad per 1 januari 2017.

De mutatie van de algemene uitkering door de herindeling is in deze situatie gering: slechts een afname van 0,03% ten opzichte van de begrotingen van de huidige drie gemeenten. Een belangrijk nadelig verschil is te verklaren door het wegvallen van twee keer het vaste bedrag (ad € 342.334 per

---

<sup>4</sup> Juli 2016. Op basis van de huidige situatie en op dat moment bekende cijfers (ceteris paribus).

gemeente) ofwel een nadeel van € 684.668. Er worden bij toenemende schaalgrootte als gevolg van een herindeling daardoor efficiencyvoordelen verondersteld. Een voordeel is te zien bij de verdeelmaatstaf regionaal klantenpotentieel. Het aantal potentiële regionale klanten van een woonkern is gedefinieerd als het aantal klanten dat die kern aantrekt uit alle kernen binnen een straal van 60 kilometer. Verondersteld is dat de regionale aantrekkingskracht van een kern recht evenredig toeneemt met € 842.123.

### 4.3 Toepassing van lichte samenvoeging

In een brief aan de Tweede Kamer (30 juni 2015) maakte de minister van BZK kenbaar dat de variant van 'lichte samenvoeging' mogelijk wordt gemaakt, naast 'reguliere herindeling' en grenscorrectie. Bij een lichte samenvoeging wordt tenminste een van de betrokken gemeenten niet opgeheven. Voor deze variant gelden in beginsel dezelfde voorschriften en procedures als voor een 'reguliere' samenvoeging, met de uitzondering dat een van de betrokken gemeenten niet wordt opgeheven. Een voorbeeld daarvan is dat ook in de niet op te heffen gemeente van rechtswege verkiezingen voor de raad van de nieuw te vormen gemeenten plaatsvinden.

Het niet opheffen heeft voor de betreffende gemeente onder meer de volgende consequenties:

- de burgemeester, secretaris en griffier worden niet van rechtswege ontslagen;
- het personeel wordt niet collectief ontslagen;
- alle administratieve gegevens (gemeentenummer, KvK- nummer, fiscale nummers) blijven van kracht;
- preventief financieel toezicht (art. 21 Wet arhi) is niet van toepassing;
- beleid- en regelgeving komen niet van rechtswege te vervallen.

In de voorgestelde herindeling wordt de variant van lichte samenvoeging toegepast, vanwege de voordelen die het niet opheffen van de gemeente Groningen oplevert. Hierdoor wordt de inzet van publieke middelen zo laag mogelijk gehouden en kunnen bestuurders en ambtenaren hun tijd en aandacht richten op de inhoudelijke vraagstukken van de nieuwe te vormen gemeente. De overwegingen daarbij worden hierna uitgewerkt:

- personeel en organisatie,
- organisatorische en administratieve kosten,
- beleid en regelgeving.

#### *Personeel en organisatie*

Een lichte samenvoeging houdt in dat tenminste een van de betrokken gemeenten niet wordt opgeheven met als gevolg dat het personeel en bepaalde ambtsdragers (burgemeester, secretaris en griffier) niet van rechtswege ontslagen worden. De gemeente Ten Boer heeft het overgrote deel van haar taken en ambtenaren bij de gemeente Groningen ondergebracht, waardoor er 14 fte personeel is overgebleven. Ook tussen de gemeente Haren en de gemeente Groningen is er een groot verschil in personele capaciteit (respectievelijk 158 en 2772 fte). Daarom wordt voorgesteld om de gemeente Groningen niet op te heffen en de huidige organisatie en personele invulling te laten bestaan. Er kan wel sprake zijn van organisatorische aanpassingen en uitbreiding van functies en personele formatie, om de plaatsing van de medewerkers van de op te heffen gemeenten Haren en Ten Boer mogelijk te maken. Dit vraagt om zorgvuldige aandacht voor het personeel van de op te heffen gemeenten.

In dat kader hebben de drie gemeenten de volgende afspraken gemaakt:

- per herindelingsdatum wordt iedere medewerker die in vaste dienst is van de gemeente Haren of van de gemeente Ten Boer geplaatst bij de gemeente Groningen;



- over de nadere uitwerking hiervan alsmede het proces en de procedure van de plaatsing van het personeel betrokken bij de herindeling, maken de gemeenten afspraken met de (Bijzonder) Georganiseerde Overleggen. De afspraken worden vastgelegd in een sociaal statuut;
- in de periode tot definitieve besluitvorming over herindeling wordt voor de medewerkers van de gemeente Ten Boer, Haren en Groningen een 'open arbeidsmarkt' ingesteld waar vacatures worden uitgewisseld, teneinde deze (tijdelijk) in te vullen met de beschikbare capaciteit, ter voorkoming van personele fricties en externe inhuur. Hierover wordt overleg gevoerd met de ondernemingsraden;
- indien besluitvorming over herindeling ertoe leidt dat de open arbeidsmarkt niet kan worden voortgezet, worden over de uitfasering van de samenwerking en de kosten van ontvlechting afspraken gemaakt die de gemeenten nu niet binden.

#### *Organisatorische en administratieve kosten*

Door het niet opheffen van de gemeente Groningen wordt voorkomen dat er talloze administratieve wijzigingen nodig zijn. Denk hierbij aan: gemeentenummer, fiscale nummers, pensioenen van medewerkers, betalingsgegevens en de verwerking daarvan in de gemeentelijke ICT-systemen en communicatie-uitingen. Dit scheelt veel tijd, financiële middelen en onzekerheid ten opzichte van een 'reguliere' samenvoeging waarbij een nieuwe bestuurlijke entiteit wordt opgericht. Hierdoor kunnen bestuurders en ambtenaren hun tijd en aandacht richten op de inhoudelijke vraagstukken van de nieuwe te vormen gemeente en kunnen de publieke financiële middelen die worden bespaard ten gunste van de inwoners en de lokale gemeenschappen worden aangewend.

#### *Beleid en regelgeving*

Net als bij een reguliere samenvoeging blijven beleid en regelgeving ("gemeentelijke voorschriften" in de Wet arhi) van de opgeheven gemeenten tot maximaal twee jaar na de herindelingsdatum van kracht op het overgaande gebied. Hiermee biedt ook een lichte samenvoeging ruimte om in de voorbereiding op de herindeling nieuw beleid te ontwikkelen dat tegemoetkomt aan de nieuwe verhoudingen en karakteristieken van de gebieden en gemeenschappen. Als de samenvoeging aanleiding is tot bijstelling van beleid en regelgeving of ontwikkeling van nieuw beleid en regelgeving, dan kan dit worden vormgegeven in een harmonisatietraject voorafgaand aan en na de datum van herindeling. Mocht harmonisatie of ontwikkeling van nieuw beleid niet plaatsvinden, dan worden beleid en regelgeving van de huidige gemeente Groningen twee jaar na de herindelingsdatum van rechtswege van toepassing verklaard op de overgaande gebieden van Haren en Ten Boer.

## 5. Toetsing aan criteria gemeentelijke herindeling

In paragraaf 2.2.1 is aangegeven dat het provinciebestuur van Groningen herindelingsvoorstellen toetst aan de criteria van het 'Beleidskader gemeentelijke herindeling' van de minister van BZK en aan enige aanvullende provinciale criteria, die beide zijn opgenomen als bijlage bij de 'Visie op de bestuurlijke organisatie van de provincie Groningen' van 2 juli 2013, zoals vastgesteld door Provinciale Staten op 25 september 2013. Daarnaast zijn door de minister van BZK twee aanvullende criteria gesteld aan de toepassing van de figuur van de lichte samenvoeging. Zoals aangekondigd in paragraaf 2.3.3, heeft het college van GS, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur, het onderhavige voorstel getoetst aan de voornoemde criteria.

In dit hoofdstuk wordt de voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer getoetst aan de criteria van het 'Beleidskader gemeentelijke herindeling' en de aanvullende criteria voor de lichte samenvoeging (paragraaf 5.1) en aan de aanvullende provinciale criteria (paragraaf 5.2). Paragraaf 5.3 bevat de conclusies van deze toetsing.

### 5.1 Toetsingscriteria Beleidskader gemeentelijke herindeling

Op 28 mei 2013 heeft de minister van BZK het vigerende 'Beleidskader gemeentelijke herindeling' aan de Tweede Kamer gezonden. Het Beleidskader geeft inhoudelijke en procesmatige kaders aan voor gemeentelijke herindeling. Om te kunnen beoordelen of en op welke wijze een herindelingsadvies leidt tot een wetsvoorstel, toetst de minister elk herindelingsadvies aan vijf oorspronkelijke (en twee aanvullende criteria bij een voorstel tot lichte samenvoeging) criteria, waarbij per geval wordt gekeken naar de lokale en regionale omstandigheden, ontwikkelingen en context.

Het 'Beleidskader gemeentelijke herindeling' kent de volgende criteria op basis waarvan een herindelingsvoorstel in onderlinge samenhang wordt beoordeeld:

1. *bestuurskracht*: de nieuw te vormen gemeente moet in staat zijn haar maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen, waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang wordt gehandeld van haar maatschappelijke omgeving;
2. *evenwichtige regionale verhoudingen*: de nieuwe gemeente moet een krachtige bestuurlijke partner zijn voor medeoverheden en door samenwerking of anderszins een bijdrage kunnen leveren aan regionale opgaven en taken;
3. *duurzaamheid*: de gemeente moet toekomstbestendig en krachtig genoeg zijn om voor langere tijd als autonome gemeente te bestaan;
4. *interne samenhang, dorps- en kernenbeleid*: de nieuw te vormen gemeente moet een logische interne samenhang tussen kernen kennen die identiteit geeft (sociaal, cultureel, economisch etc.) aan de nieuwe bestuurlijke eenheid;
5. *draagvlak*: hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen lokaal bestuurlijk (gemeenteraden), regionaal (buurgemeenten, provincie) en maatschappelijk draagvlak (inwoners en maatschappelijke organisaties).

De minister van BZK heeft twee aanvullende criteria bepaald ter beoordeling van de toepassing van deze variant (brief 'Aanvulling op Beleidskader gemeentelijke herindeling' d.d. 30 juni 2015) te weten:

6. *overeenstemming*: er is overeenstemming tussen de gemeenten (over de toepassing van de figuur van de lichte samenvoeging);

7. *personeel*: er zijn afspraken over de rechtspositie van het personeel (van de op te heffen gemeenten).

Hierna wordt het onderhavige herindelingsvoorstel getoetst aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling en de aanvullende criteria voor lichte samenvoeging.

### *5.1.1 Bestuurskracht*

De nieuwe gemeente dient over het vermogen te beschikken om voldoende bestuurskracht te ontwikkelen op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Een gemeente is bestuurskrachtig als zij zelfstandig (zonder te grote afhankelijkheid van andere gemeenten of samenwerkingsverbanden) in staat is haar maatschappelijke opgaven op te pakken en haar wettelijke taken adequaat uit te voeren.

De voorgestelde herindeling voorziet in een meer bestuurskrachtige gemeente dan de huidige gemeenten Ten Boer en Haren. Groningen vormt als provinciehoofdstad reeds een bestuurskrachtige gemeente in de provincie en heeft tevens een belangrijke positie in de regio Noord-Nederland. Met de voorgestelde samenvoeging van de drie gemeenten kunnen de door de gemeenten gewenste ambities voor een verdere krachtige doorontwikkeling van de kwaliteiten en werkwijzen van de drie gemeenten in een nieuwe gemeente gestalte krijgen. Een nieuwe gemeente met een kwalitatief hoogwaardige organisatie en met robuuste financiële slagkracht, die toegerust is om krachtig in te spelen op maatschappelijke vraagstukken, een passende afstand tussen burger en bestuur weet te combineren met een goede vormgeving van burgerparticipatie, en die haar taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden waar kan maken. Een nieuwe gemeente ook, die als vijfde gemeente van Nederland en belangrijke motor voor de noordelijke economie en als centrum van allerlei belangrijke sociaal-culturele voorzieningen, haar rol voor de provincie en de regio verder kan versterken en ook landelijk en internationaal meer invloed kan uitoefenen.

De drie betrokken gemeenten werken op diverse terreinen al samen. Dit komt tot uiting in het samenwerkingsmodel Groningen-Ten Boer, de bilaterale samenwerkingsrelaties tussen Groningen en Haren en in het cluster van deze drie gemeenten, die deels tot uitdrukking komen in de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden zoals opgenomen in bijlage V. Een effect van de herindeling is dat het aantal gemeenschappelijke regelingen kan verminderen en geen afstemming in het cluster meer nodig is voor het acteren in samenwerkingsverbanden met andere gemeenten. Dit draagt bij aan vermindering van de 'bestuurlijke drukte' en komt de democratische legitimiteit van en controle op regionale samenwerking ten goede.

De aard van de huidige gemeente Groningen verandert met de herindeling. Stedelijk en landelijk gebied worden onlosmakelijk met elkaar verbonden, stedelijke en landelijke functies vullen elkaar aan en versterken elkaar. De nieuwe gemeente, met ook een landelijk grondgebied, kan daarmee tevens meer aansluiting vinden bij de hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen dat voornamelijk bestaat uit overwegend landelijke gemeenten. Als grootste gemeente in de provincie en – na de herindeling – vijfde gemeente in Nederland zal de gemeente deze toegenomen bestuurskracht in het belang van al haar inwoners zowel op lokaal, regionaal als (inter)nationaal niveau beter kunnen inzetten.

### *5.1.2 Evenwichtige regionale verhoudingen*

Dit criterium betreft de vraag of door de vorming van de nieuwe gemeente goede regionale verhoudingen ontstaan en het toekomstperspectief van omliggende gemeenten niet nadelig wordt beïnvloed.

De voorgestelde herindeling past in het meerjarige, met de VGG/Groninger gemeenten gevoerde proces van bestuurlijke schaalvergroting van gemeenten, die in de provincie Groningen plaatsvindt. Met deze opschaling zal de samenwerking tussen de nieuwe, grotere Groninger gemeenten zich meer gaan richten op een meer beleidsmatig niveau en op regionale strategische vraagstukken. Ook zullen door de gemeentelijke herindeling de bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeenten onderling en tussen de gemeenten en de provincie veranderen. Het grondgebied van de nieuw te vormen gemeente maakt deel uit van de regio Groningen-Assen. De nieuwe gemeente kan hier sterker en slagvaardiger in acteren dan voorheen en daarmee nog beter bijdragen aan de regionale opgaven in het gebied.

Voor de nieuwe gemeente Groningen geldt dat de stad Groningen vanzelfsprekend een even belangrijke centrumfunctie voor de provincie blijft vervullen, maar tevens dat zij nog meer een samenstel van stedelijk en landelijk gebied zal zijn, waardoor ze in de regionale samenwerking - in de provincie en daarbuiten - meer dan alleen de grote stad vertegenwoordigt. De beoogde herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer dient dus ook in het licht van de toekomstige bestuurlijke organisatie in de gehele provincie Groningen worden gezien.

### *5.1.3 Duurzaamheid*

Bij het criterium duurzaamheid dient onderbouwd te worden dat door herindeling de bestuurskracht zodanig wordt versterkt dat er vitale en toekomstbestendige gemeenten ontstaan, die hun taken op langere termijn zelfstandig aankunnen en niet na enkele jaren opnieuw genoodzaakt zijn om te herindelen. De duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente dient tevens in regionaal perspectief te worden gezien. Dat wil zeggen dat zowel de betrokken gemeenten als de provincie de verantwoordelijkheid hebben om vooraf te toetsen of sprake is van andere gemeenten die bij het herindelingsproces betrokken zouden moeten worden. Tegen die achtergrond is de gemeente Haren verschillende keren uitgenodigd door de gemeenten Groningen en Ten Boer om aan de verkenning naar de bestuurlijke toekomst deel te nemen. Gegeven de wens van de gemeenten Groningen en Ten Boer tot herindeling, heeft de provincie uiteindelijk een oordeel gegeven over een zelfstandige toekomst van de gemeente Haren (zie paragraaf 2.3.2).

De nieuwe gemeente Groningen is duurzaam, omdat zij gezien haar omvang en bestuurskracht (financieel en qua ambtelijke organisatie) in staat wordt geacht voor een lange periode haar taken zelfstandig uit te voeren. Gelet op de ontwikkelingen bij omliggende gemeenten, die ook op weg zijn naar de vorming van eveneens duurzame, bestuurskrachtige gemeenten in regionaal perspectief, is de verwachting dat de nieuwe gemeente voor een langere periode niet betrokken zal worden bij een volgende herindeling. De nieuwe gemeente Groningen is derhalve duurzaam in regionaal perspectief.

### *5.1.4 Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid*

Dit criterium betreft de beoordeling of de nieuw te vormen gemeente een logische samenhang kent en gaat in op de gemeentelijke visie op de wijze waarop de nieuwe gemeente Groningen de inwoners, dorpen, wijken en organisaties bij beleidsvorming en -uitvoering betreft.

De nieuw te vormen gemeente heeft voldoende interne samenhang. De gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer vullen elkaar qua karakteristieken aan; in de nieuwe gemeente worden stedelijke en landelijke functies met elkaar verbonden die complementair zijn en elkaar kunnen versterken. Inwoners en maatschappelijke organisaties leggen dwarsverbanden, door de verschillende karakteristieken van de gebieden naar wens te benutten om te wonen, te werken en te recreëren. Zo werken veel inwoners uit de gemeenten Haren en Ten Boer in de gemeente Groningen en maken daar gebruik van culturele en recreatieve voorzieningen. Andersom benutten inwoners uit de nieuw te vormen gemeente de

recreatieve mogelijkheden rondom het Paterswoldsemeer en het Zuidlaardermeer, en maken zij bijvoorbeeld gebruik van het winkelaanbod in Haren. Dit sluit aan bij het nodale principe (zie paragraaf 5.2.1). De interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente komt, tot slot, ook tot uitdrukking in het feit dat de drie betrokken gemeenten op veel terreinen met elkaar of binnen dezelfde intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met andere gemeenten samenwerken (zie bijlage V).

Leefbaarheid is niet alleen een zaak voor het gemeentebestuur, maar ook juist voor de gemeenschappen - in wijken, dorpen, kernen - en hun inwoners, voor maatschappelijke organisaties, instellingen en voor ondernemers. De basis van de leefbaarheidsvisie van Ten Boer wordt gevormd door dorpsvisies. Samen met de 9 dorpen is in deze dorpsvisies vastgelegd wat belangrijk is voor het dorp en waar het dorp zich de komende jaren voor wil inzetten. In de dorpsvisies en de overkoepelende leefbaarheidsvisie is uitvoerig beschreven welke materiële (voorzieningen, fysieke dienstverlening) en immateriële (nabijheid van bestuur, kwaliteit en toegankelijkheid van dienstverlening en processen) waarden meegenomen moeten worden naar de nieuwe gemeente. Ook zijn de vergezichten en ambities in concrete doelen vertaald en vastgelegd.

Ook in de 'Aanpak Beterr Haren' ziet de provincie goede aanknopingspunten voor de nadere uitwerking op thema's als burgersnabijheid, overheidsnabijheid en voorzieningen voor de dorpen en kernen en hun inwoners voor de vorming van de nieuwe gemeente.

Het betrekken van de inwoners bij de vormgeving van en medezeggenschap over hun sociale en fysieke leefomgeving is voor de nieuwe gemeente een belangrijk uitgangspunt. Het bevorderen van betrokkenheid, participatie en invloed van inwoners zijn belangrijke ambities van de nieuwe gemeente. Daarbij gaat het om het leveren van maatwerk, het organiseren van bestuurlijke en ambtelijke nabijheid in wijken, buurten, dorpen en kernen. Uitdaging is om maatschappelijke initiatieven van inwoners, organisaties en instellingen te stimuleren, op te pakken en te integreren in beleid en uitvoering. De aanpak van het (dorps)kernen- en participatiebeleid in Ten Boer en Haren kan als voorbeeld dienen voor de andere delen van de nieuwe gemeente. Het op een ander niveau organiseren van bestuurlijke nabijheid kan in de nieuw gemeente gestalte krijgen door de introductie van nieuwe bestuurlijke en participatieve vormen, die recht doen aan het diverse karakter van de verschillende gebiedsdelen van de toekomstige gemeente. De invloed - en daarmee de betrokkenheid - van inwoners kan worden vergroot door nieuwe vormen van participatieve democratie toe te passen in wijken en dorpen, door inwoners meer zeggenschap te geven over hun directe leefomgeving.

De gemeenten Groningen en Ten Boer zijn voornemens om over alle onderwerpen, die in hoofdstuk 4 van dit herindelingsadvies zijn genoemd afspraken te maken in een bestuursovereenkomst en begin 2017 daarover te besluiten. Deze afspraken variëren van procesafspraken tot concrete toezeggingen. De verbindingspersoon voor Haren, mevrouw Kool, is betrokken geweest bij de totstandkoming van de bestuursovereenkomst.

### **5.1.5 Draagvlak**

Het criterium draagvlak is onderverdeeld in het lokaal bestuurlijk draagvlak, het regionaal draagvlak en maatschappelijk draagvlak voor de nieuw te vormen gemeente. De op het herindelingsontwerp ontvangen zienswijzen zijn betrokken bij de beoordeling van het draagvlak voor het voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer.

#### *Ingediende reacties en zienswijzen in cijfers*

In totaal zijn er 1.136 reacties ingediend, waarvan 1.127 zienswijzen en 9 reacties (die niet inhoudelijk ingaan op het herindelingsontwerp). Hiervan komen er 91 uit de gemeente Groningen, 950 uit de gemeente Haren, 7 uit de gemeente Ten Boer, 68 vanuit andere gemeenten (zowel inwoners als maatschappelijke organisaties) en 11 zienswijzen zijn afkomstig van een bestuurlijke organisatie, dat wil

zeggen gemeenten, samenwerkingsverbanden en overige bestuurlijke verbanden. In zijn totaliteit staat 39,3% van de ontvangen zienswijzen positief tegenover de beoogde herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, 59,9% van de zienswijzen staat negatief tegenover de herindeling en 0,7% is neutraal. In Groningen gaat het om 61 positieve zienswijzen en 30 negatieve, in Haren om 333 positieve zienswijzen, 613 negatieve en 4 neutraal, en in Ten Boer om 4 positieve en 2 negatieve en 1 neutraal. Korthedshalve wordt voor een nadere specificatie verwezen naar de Reactienota, die als bijlage VIII aan dit advies is toegevoegd.

#### *Lokaal bestuurlijk draagvlak*

Onder lokaal bestuurlijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel wordt het draagvlak verstaan dat bestaat bij de betrokken gemeente(raden).

Het voorliggende voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, zo blijkt uit de besluitvorming in de fase van het open overleg, kan rekenen op zeer breed draagvlak bij de raad van Groningen (36 voor, 1 tegen) en op unanieme steun van de raad van de gemeente Ten Boer. Beide raden hebben op 22 juni 2016 aangegeven de uitkomst van de 'Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren, Ten Boer' te onderschrijven, dat een nieuwe gemeente bestaande uit de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer een krachtige bestuurlijke eenheid oplevert. Daarnaast hebben de raden van beide gemeenten op die datum ingestemd met het voornemen te willen participeren in een herindelingstraject met de gemeente Haren als zich hiervoor de mogelijkheid voordoet. De raad van de gemeente Haren heeft op 15 juni 2016 in meerderheid (10 voor, 7 tegen) gekozen voor voorzetting van de zelfstandige status van Haren. Er is daarmee op basis van eerdere besluitvorming geen sprake van unaniem lokaal bestuurlijk draagvlak bij de drie betrokken gemeenteraden voor dit herindelingsvoorstel.

De raden van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer hebben een zienswijze gegeven op de voorgestelde herindeling. De raden van Groningen en Ten Boer hebben unaniem op 30 november 2016 een gelijkkluidende zienswijze vastgesteld. Kort samengevat, geven de beide raden aan grote voordelen te zien in de vorming van de beoogde nieuwe gemeente, zijn zij positief over het geschetste perspectief, waarbij een herindeling met de gemeente Haren, de toekomstige gemeente nog veelzijdiger, en daardoor nog sterker zal maken. De beide raden geven aan dat de voorgenomen herindeling van de gemeenten Groningen en Ten Boer geen hinder zou moeten ondervinden van de voorgenomen herindeling met de gemeente Haren. De raad van de gemeente Haren heeft op 28 november 2016 in meerderheid (10 voor, 7 tegen) zijn zienswijze vastgesteld op de voorgestelde herindeling. De raad van Haren geeft aan voor het behoud van zelfstandigheid van Haren te zijn en daarmee tegen de beoogde herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer. Zie ook de Reactienota en Bijlagen bij de Reactienota.

#### *Regionaal draagvlak*

Naast bestuurlijk draagvlak in de betrokken gemeenten voor een herindelingsvoorstel is ook het 'regionaal draagvlak' van belang. In het Beleidskader gemeentelijk herindeling wordt gesteld dat herindelingsvoorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenteraden kunnen rekenen weliswaar de voorkeur hebben, maar dat voorkomen moet worden 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 een 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."

Het herindelingsontwerp is door het college van GS toegezonden aan de colleges van de 20 overige Groninger gemeenten en van de Drentse gemeenten Aa en Hunze, Assen, Noordenveld en Tynaarlo met het verzoek om uiterlijk voor 16 november 2016 hun zienswijze te geven op het herindelingsontwerp. Daarnaast is het herindelingsontwerp toegezonden aan verschillende publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, de Nationaal Coördinator Groningen en de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG). Er zijn reacties ontvangen van de gemeenten Aa en Hunze, Loppersum, Pekela, Stadkanaal en Noordenveld. Daarnaast is een gezamenlijke reactie ontvangen van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren en van de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn. Tevens is een reactie ontvangen van de VGG, de Veiligheidsregio Groningen en de Nationaal Coördinator Groningen.

Van de 15 bovenstaand genoemde reacties hebben drie gemeenten (Delfzijl, Loppersum en Noordenveld) en de Veiligheidsregio Groningen aangegeven geen reden te zien om een zienswijze in te dienen. Deze vier reacties zijn daarom niet als zienswijze aangemerkt. De overige 10 zienswijzen waren in overwegende mate positief. De gemeente Pekela heeft een kritische zienswijze ingediend op de herindeling tussen de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Zie ook de Reactienota en Bijlagen bij de Reactienota.

#### *Maatschappelijk draagvlak*

Naast het lokaal bestuurlijk draagvlak en het regionaal draagvlak is ook het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel van belang. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het investeren in maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel. Naast de gemeentelijke verantwoordelijkheid, ziet het college van GS ook een eigen verantwoordelijkheid om inwoners en andere belanghebbenden te informeren over en te betrekken bij de voorgestelde herindeling. De provincie en de drie betrokken gemeenten trekken daarbij samen op, waarbij de drie betrokken gemeenten - in aanvulling daarop - ook nadrukkelijk zelf de verantwoordelijkheid hebben om dit te organiseren voor de inwoners en organisaties.

Om het draagvlak onder inwoners en maatschappelijke organisaties te kunnen beoordelen, vraagt het kabinet wel aan gemeenten, of wanneer de provincie het initiatief neemt tot de herindeling, om in het herindelingsadvies aandacht te besteden aan het maatschappelijk draagvlak en de wijze waarop dit is vastgesteld, inclusief de ingediende zienswijzen. Concreet vraagt het kabinet aan de betrokken gemeenten in een logboek bij te houden op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij en geraadpleegd zijn over het herindelingsproces. Een logboek van alle gehouden activiteiten door de gemeenten en de provincie is opgenomen als bijlage IV.

De gemeenten Haren en Ten Boer hebben na het verschijnen van het advies 'Grenzeloos Gunnen' op verschillende wijzen en momenten waarop inwoners en maatschappelijke organisaties geïnformeerd, betrokken zijn bij en geraadpleegd zijn over de oriëntatie van deze gemeenten op hun bestuurlijke toekomst. Het gemeentebestuur van Groningen heeft na het verschijnen van het rapport de besluitvorming van omliggende gemeenten eerst afgewacht. Dit verklaart waarom in de gemeente Groningen in die fase nog geen gerichte activiteiten waren ondernomen om het maatschappelijk draagvlak vast te stellen voor een eventuele herindeling.

### *Inspraak, participatie en communicatie*

Er is sprake geweest van een uitgebreid en intensief traject van informatievoorziening, inspraak en interactieve beleidsvorming met betrekking tot het voorliggende voorstel. Over de beoogde herindeling en het proces is (en wordt) informatie verstrekt via een op 13 september 2016 opengestelde aparte website ([www.herindelinggghtb.nl](http://www.herindelinggghtb.nl)) en op de websites van de drie betrokken gemeenten. Op 18 september 2016 is een herindelingskrant huis-aan-huis verspreid in de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Tot slot zijn in opdracht van de provincie een korte animatiefilm en een filmopname van interviews met een aantal externe ervaringsdeskundigen geproduceerd. Beide opnames zijn vertoond in de drie bijeenkomsten, die eind oktober 2016 in de betrokken gemeenten hebben plaatsvonden en zijn tevens geplaatst op de provinciale website.

Op 13 juli 2016 heeft de provincie in samenwerking met de drie gemeenten een informatieavond gehouden in het Provinciehuis. Deze bijeenkomst stond in het teken van informatieverstrekking over het proces en een nadere toelichting op ons besluit van 28 juni 2016. Inwoners van en (maatschappelijke) organisaties in Groningen, Haren en Ten Boer zijn tijdens drie bijeenkomsten op 30 en 31 augustus 2016 in de gelegenheid gesteld om aandachtspunten, wensen en zorgen in te brengen in de fase van de voorbereiding van het concept-herindelingsontwerp. Op 5 oktober 2016 is een bijeenkomst georganiseerd voor (maatschappelijke) organisaties uit de drie betrokken gemeenten. Eind oktober 2016 zijn er wederom drie bijeenkomsten georganiseerd voor inwoners en (maatschappelijke) organisaties in Groningen, Haren en Ten Boer. Deze bijeenkomsten waren onder meer bedoeld om aandachtspunten, wensen en zorgen te adresseren voor de op te stellen bestuursovereenkomst. Ook konden inwoners en vertegenwoordigers van (maatschappelijke) organisaties tijdens deze bijeenkomsten een zienswijze laten opstellen met ondersteuning van notulisten. Zie ook bijlage IV - Logboeken maatschappelijk draagvlak.

### *Zienswijzen inwoners en (maatschappelijke) organisaties*

Er zijn 1.100 zienswijzen ontvangen van inwoners en 21 van (maatschappelijke) organisaties (zoals eerder aangegeven, zijn er daarnaast nog 27 zienswijzen ontvangen van bestuurlijke organisaties die reeds onder 'lokaal bestuurlijk draagvlak' en 'regionaal draagvlak' aan bod zijn gekomen). Van de 1.100 zienswijzen van inwoners en (maatschappelijke) organisaties komen er 91 uit de gemeente Groningen, 950 uit de gemeente Haren, 7 uit de gemeente Ten Boer, 68 vanuit andere gemeenten (zowel inwoners als maatschappelijke organisaties). Van de zienswijzen die ontvangen zijn uit de gemeente Groningen staat 67% positief tegenover de voorgestelde herindeling en 33% negatief. Van de zienswijzen die ontvangen zijn uit de gemeente Haren was de verdeling 64,5% (negatief), 35,1% (positief) en 0,4% (neutraal). Vanuit Ten Boer was dit 57,1% (positief), 28,6% (negatief) en 14,3% (neutraal). Van de 68 zienswijzen uit de overige gemeenten was 58,8% positief en 41,2% negatief. In zijn totaliteit zijn de percentages: 59,9% negatief, 39,3% positief en 0,7% neutraal.

### *Criteria voor lichte samenvoeging*

Het onderhavige herindelingsadvies behelst het voorstel tot toepassing van de figuur van de lichte samenvoeging, waarbij de gemeenten Haren en Ten Boer worden opgeheven en de gemeente Groningen niet wordt opgeheven. Hieronder wordt nader ingegaan op de twee criteria die de minister van BZK heeft gesteld aan toepassing van de lichte samenvoeging (zie paragraaf 5.1).

### *Afspraken over rechtspositie van personeel*

Over de rechtspositie van het personeel van de op te heffen gemeenten Haren en Ten Boer zijn op hoofdlijnen afspraken vastgelegd in het 'Personeelsconvenant in het kader van de herindeling tussen de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer' tussen de colleges van B en W van de gemeenten Groningen en Ten Boer. De vaststelling daarvan is voorzien op 20 december 2016. Dit convenant



vormt de basis voor het opstellen van het sociaal statuut voor de overgang van het personeel naar de gemeente Groningen. De verbindingspersoon voor Haren, mevrouw M. Kool, alsmede de Ondernemingsraad van de gemeente Haren zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het convenant. De Ondernemingsraad heeft aangegeven positief te staan tegenover de figuur van de lichte samenvoeging. Daarmee is voldaan deze voorwaarde, die door de minister van BZK wordt gesteld aan toepassing van de lichte samenvoeging.

#### *Overeenstemming over toepassing van lichte samenvoeging*

Er bestaat overeenstemming tussen de gemeentebesturen van Groningen en Ten Boer over de wenselijkheid tot toepassing van de lichte samenvoeging. De raden van Groningen en Ten Boer hebben dat standpunt over de lichte samenvoeging reeds in hun principebesluit van 16 december 2015 bekrachtigd. Hieraan ligt een aantal overwegingen ten grondslag (gevolgen voor personeel, organisatorische en administratieve kosten), die in dit herindelingsadvies (paragraaf 4.3) worden genoemd, die de provincie onderschrijft. De provincie is in het bijzonder van oordeel, dat de consequenties van een 'reguliere' samenvoeging voor het personeel van de gemeente Groningen (herplaatsing in de nieuwe organisatie) in dit specifieke geval disproportioneel zijn en daarom een lichte samenvoeging gerechtvaardigd is.

Het standpunt van het gemeentebestuur van Haren ten aanzien van de lichte samenvoeging ligt genuanceerd. Het college van B en W van Haren heeft aangegeven positief te staan tegenover een lichte samenvoeging als het in de wetgevingsfase komt tot een herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. In het verslag van het open overleg van 19 juli 2016 staat daarover het volgende: het college van Haren "heeft vanuit inhoudelijk oogpunt begrip voor het voorstel van de lichte samenvoeging. Als de Eerste Kamer instemt met het wetsvoorstel tot herindeling, kan het college zich goed vinden in deze gedachte". Daarnaast is in het verslag van het open overleg van 5 september 2016 (blz. 2) het volgende opgenomen: "het bestuurlijk overleg [dat wil zeggen het overleg van de drie betrokken colleges van B en W en het college van GS] stemt in met de voorliggende tekst van het concept herindelingsontwerp", waarin de lichte samenvoeging als uitgangspunt is opgenomen en verder is onderbouwd in paragraaf 4.3. Het college van B en W van Haren heeft op 6 september 2016 ingestemd met het verslag van 5 september 2016 (zie Bijlage VII, nrs. 17a en 17b). Daar staat tegenover dat de raad van de gemeente Haren niet heeft ingestemd met toepassing van de lichte samenvoeging en dat standpunt heeft bevestigd in zijn zienswijze. De gemeenteraad van Haren is op dit punt eveneens verdeeld (10 tegen 7). Er is door de raad een amendement op het raadsvoorstel ingediend, dat *niet* in de zienswijze van de raad is verwerkt. Het amendement dat op 28 november 2016 in Haren is aangenomen over de 'zienswijze lichte samenvoeging' (zie in bijlage in de Reactienota) zegt in de laatste zin dat "wel of geen lichte samenvoeging pas aan de orde [is] als de Tweede en Eerste Kamer hebben bepaald dat herindeling onafwendbaar is".

## **5.2 Toetsingscriteria provincie Groningen**

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is aangegeven, hanteert de provincie Groningen naast de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling enkele aanvullende criteria om herindelingsvoorstellen te beoordelen. Alle criteria zijn als bijlage opgenomen in de 'Visie op de bestuurlijke organisatie van de provincie Groningen' van 2 juli 2013, die op 25 september 2013 door PS is vastgesteld. De drie provinciale criteria zijn achtereenvolgens:

1. het *nodale principe*: de oriëntatie van inwoners op voorzieningen of stedelijke kernen en de nog levende cultuurhistorische verbanden in het gebied;
2. een *schaalniveau* dat optimaal aansluit bij het schaalniveau van de regionale vraagstukken;
3. de aanwezigheid van *inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven* en/of van kansen die geboden worden door transport- en logistieke assen.

Hierna wordt het onderhavige herindelingsvoorstel getoetst aan deze criteria, die in onderlinge samenhang moeten worden. Deze criteria zijn aanvullend op de eerder beschreven criteria in paragraaf 5.1 en worden daarom beknopt beschreven.

### *5.2.1 Nodale principe*

Vanwege haar brede aanbod van culturele, zorg- en recreatieve voorzieningen is een belangrijk deel van de inwoners van de gemeenten Haren en Ten Boer georiënteerd op de gemeente Groningen (zowel Groningen als Haren hebben regionale onderwijsinstellingen). Van oorsprong delen Haren en Groningen eenzelfde landschappelijke basis (De Hondsrug) en in de huidige situatie lopen de bebouwde gebieden van Groningen en Haren vrijwel in elkaar over. Daarnaast werkt een groot deel van de inwoners van de gemeente Haren in de stad Groningen, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit de verkeersstromen via de A28 en via Westerbroek (ochtend -en avondspits).

### *5.2.2 Schaalniveau en regionale vraagstukken*

Het grondgebied van de nieuwe gemeente maakt deel uit van de regio Groningen-Assen. De nieuwe gemeente kan als nieuwe bestuurlijke entiteit in dit samenwerkingsverband sterker en slagvaardiger acteren en daarmee nog beter bijdragen aan de regionale opgaven in het gebied. Daarmee sluit het schaalniveau van de nieuw te vormen gemeente goed aan bij het schaalniveau van de regionale vraagstukken en de gebiedsopgaven en kansen, die geboden worden door de transport- en logistieke assen, waarbij de ontsluiting van de stad aan de zuidkant een belangrijke regionale opgave is.

Voor de nieuw te vormen gemeente Groningen geldt dat zij een belangrijke centrumfunctie voor de provincie blijft vervullen, maar dat zij nog meer een samenstel van stedelijk en landelijk gebied is, waardoor ze in de regionale samenwerking meer dan alleen de grote stad vertegenwoordigt.

### *5.2.3 Inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven en logistieke assen*

De nieuwe gemeente neemt een cruciale positie in de regio Groningen-Assen in. De stad Groningen is een belangrijk knooppunt van vaarwegen (Eemskanaal, Winschoterdiep, Reitdiep en Hoendiep). De vaarweg Lemmer Delfzijl ontsluit de regio internationaal qua binnenvaart en zeevaart. De A28 is de verbinding met Zwolle en het verdere achterland, inclusief Veendam en Emmen via de N33. De A7, zeker na de aanpak van de zuidelijke ringweg, is een cruciale verbinding met de Randstad en Duitsland en Scandinavië, hetgeen economisch gezien een enorm ontwikkelingspotentieel is. De stedelijke kern Groningen vervult daarin een (inter)nationale rol, de kern Haren een regionale rol en de kern Ten Boer een lokale verzorgende en ontwikkelende rol.

## **5.3 Conclusies**

De voorgestelde herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer voldoet naar het oordeel van de provincie Groningen aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling en aan de aanvullende provinciale criteria.

Het lokaal bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal bestuurlijk draagvlak voor de voorgestelde herindeling is getoetst naar aanleiding van de ontvangen reacties en zienswijzen van de drie betrokken raden, inwoners, (maatschappelijke) organisaties, overige gemeenten en bestuurlijke organisaties. Geconcludeerd kan worden dat het lokaal bestuurlijk draagvlak voor het voorstel niet unaniem is. Het

voorstel kan rekenen op bestuurlijk draagvlak bij de gemeenten Groningen en Ten Boer, en niet bij de gemeente Haren die een voorkeur heeft voor zelfstandigheid. Waarbij het beeld uit de raad wel erg genuanceerd is. Het regionaal bestuurlijk draagvlak bij overige gemeenten (samenwerkingsverbanden en overige bestuurlijke organisaties) kan als ruim voldoende worden beschouwd. Uit de ingediende zienswijzen van inwoners en (maatschappelijke) organisaties uit de drie betrokken gemeenten kan worden geconcludeerd, dat het maatschappelijk draagvlak verdeeld is. De zienswijzen die ontvangen zijn uit de gemeenten Groningen en Ten Boer zijn overwegend positief. Van de zienswijzen die ontvangen zijn uit de gemeente Haren staat 64,5% negatief tegenover de herindeling, 35,1% is positief en 0,4% is neutraal. Daaruit kan afgeleid worden dat het maatschappelijk draagvlak in de gemeente Haren voor het voorstel sterk verdeeld is. Zoals beschreven in paragraaf 2.3.2, is de provincie van oordeel dat de voorgestelde herindeling noodzakelijk is en tevens de beste oplossing biedt om de geconstateerde problemen van de gemeente Haren op een bestuurskrachtige, duurzame en regionaal bestuurlijk evenwichtige wijze op te lossen. Dit standpunt wordt door twee van de drie betrokken gemeenteraden onderschreven.

De nieuwe gemeente is bestuurskrachtig en financieel robuust om haar wettelijke taken en eigen ambities zelfstandig en in samenwerkingsverbanden adequaat te kunnen vervullen. De vorming van de nieuwe gemeente past in de nieuwe regionale verhoudingen, die zullen ontstaan met de bestuurlijke schaalvergroting van gemeenten die in de provincie Groningen plaatsvindt. Tevens zal zij sterker en slagvaardiger kunnen acteren in de regio Groningen-Assen en aldus nog beter kunnen bijdragen aan de regionale opgaven in het gebied. Daarmee sluit het schaalniveau van de nieuwe gemeente goed aan bij de schaal van de regionale vraagstukken en gebiedsopgaven die geboden worden door de transport- en logistieke assen.

De nieuwe gemeente heeft voldoende interne samenhang, omdat de huidige gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer dezelfde visie delen op de wijze waarop de nieuwe gemeente de inwoners, dorpen, wijken en organisaties zal betrekken bij beleidsvorming en -uitvoering. Daarnaast blijkt de interne samenhang onder meer uit de maatschappelijke en economische oriëntatie van veel inwoners van Haren en Ten Boer op de gemeente Groningen en, op sommige functies, andersom (nodale principe) en uit het feit dat de drie gemeenten op veel terreinen met elkaar of binnen dezelfde regionale samenwerkingsverbanden al samenwerken.

Tevens voldoet het voorstel aan het criterium voor toepassing van de lichte samenvoeging, dat er afspraken zijn gemaakt over de rechtspositie van het personeel van de op te heffen gemeenten Haren en Ten Boer. Ten aanzien van het andere criterium dat er overeenstemming bestaat tussen de betrokken gemeenten over de lichte samenvoeging is sprake van een genuanceerde situatie. De gemeentebesturen van Groningen en Ten Boer, zijn voorstander toepassing van een lichte samenvoeging. Ook het college van B en W van de gemeente Haren heeft in de fase van het open overleg daarmee ingestemd. De raad van de gemeente Haren heeft in haar zienswijze niet in ingestemd met de lichte samenvoeging, maar heeft in een door de gemeenteraad aangenomen amendement wel de opening geboden voor een lichte samenvoeging, indien het tot een herindeling komt.

## 6. Vervolgstappen

In dit hoofdstuk worden de stappen na vaststelling van dit herindelingsadvies toegelicht.

### 6.1 Ter inzagelegging en herindelingsadvies

Het voorliggende herindelingsadvies is op 20 december 2016 door het college van GS ter vaststelling voorgedragen aan Provinciale Staten (PS) van de provincie Groningen. Het herindelingsadvies kan dan door worden geagendeerd ter behandeling in de Statencommissie Bestuur, financiën en veiligheid. Na de vaststelling door PS wordt het herindelingsadvies toegezonden aan de minister van BZK. De definitieve besluitvorming over de herindeling is de verantwoordelijkheid van de wetgever en vindt daarom plaats in de Tweede en in de Eerste Kamer. De minister van BZK toetst het herindelingsadvies aan het vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling. Als dit advies positief wordt beoordeeld, dan wordt een voorstel voor een herindelingswet opgesteld, dat wordt besproken en vastgesteld in de Ministerraad, voor advies wordt voorgelegd aan de Raad van State en vervolgens wordt behandeld in het parlement. In tabel 6.1 worden de belangrijkste vervolgstappen uiteengezet.

Tabel 6.1 – Vervolgstappen na herindelingsadvies

Wat	Wie
<i>Herindelingsadvies</i>	
Vaststelling herindelingsadvies	PS provincie Groningen
Toezening aan minister van BZK	GS provincie Groningen
<i>Wetgevingsproces</i>	
Toetsing herindelingsadvies aan Beleidskader en opstellen wetsvoorstel	Minister van BZK
Besluitvorming in Ministerraad en adviesaanvraag bij Raad van State	Minister van BZK
Advies Raad van State	Raad van State
Behandeling van en stemming over wetsvoorstel	Tweede Kamer en Eerste Kamer
Publicatie wet in Staatsblad	Regering
<i>Effectuering van de herindeling</i>	
Vorbereidingen op vorming nieuwe gemeente	Colleges van B en W Groningen, Haren en Ten Boer
Herindelingsverkiezingen op 21 november 2018	Raden Groningen, Haren en Ten Boer
Start nieuwe gemeente per 1 januari 2019	Gemeente Groningen

## Bijlagen

Bijlage I:	Detailkaart grenzen nieuwe gemeente
Bijlage II:	Chronologisch overzicht besluitvorming en documenten
Bijlage III:	Conclusies onderzoeken gemeente Haren
Bijlage IV:	Logboeken maatschappelijk draagvlak
Bijlage V:	Overzicht van samenwerkingsverbanden
Bijlage VI:	Specificatie maatstaf herindeling en wijziging algemene uitkering
Bijlage VII:	Verslagen open overleg
Bijlage VIII:	Reactienota

## I. Detailkaart grenzen nieuwe gemeente



Bron: Provincie Groningen, dienst Geo-informatie, juni 2016.

## II. Chronologie besluitvorming en documenten

Deze bijlage bevat een tabel met daarin een chronologisch overzicht van besluiten, onderzoeken en bestuurlijke correspondentie over gemeentelijke herindeling en bestuurlijke toekomst van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer.

Een chronologisch overzicht van de activiteiten om maatschappelijk draagvlak te peilen dan wel te stimuleren is opgenomen in bijlage IV.

Datum	Wie	Wat
<b>2007 - 2012</b>		
1 januari 2007	Gemeenten Groningen en Ten Boer	Ambtelijke fusie 'Ten Boer-Groningen'
Najaar 2007	Gemeente Groningen	Bestuurskrachtonderzoek BMC
Voorjaar 2008	Gemeente Haren	Bestuurskrachtonderzoek BMC
augustus 2008	Vereniging van Groningen Gemeenten (VGG)	'Sterke gemeenten in Groningen, varianten voor versterking van de bestuurskracht'
juni 2009	VGG	Rapport 'Steeds krachtiger besturen in Groningen - De Groninger Gemeenten kiezen hun toekomst: Inhoud vóór Samenwerken'
28 september 2011	Provinciale Staten (PS)	Motie ontwikkeling visie en beleid gemeentelijke (her)indeling
19 december 2011	Raad Haren	Motie bestuurlijke visie 2012-2025
7 maart 2012	College van B en W en raad Haren	Beantwoording vagen D66 over herindeling
22 maart 2012	College van B en W Groningen	Raadsbrief over instemming met het plan van aanpak 'Toekomst Bestuurlijke Organisatie in Groningen' van VGG en het college van GS
22 mei 2012	College van GS	Vaststelling ontwerpvisie en rapport 'Vlekkenkaarten provincie Groningen' gereed (bureau BügelHajema)
juli 2012	Colleges van B en W Groningen, Haren en Ten Boer	Rapportage clusterevaluatie Groningen, Haren en Ten Boer
<b>2013</b>		
30 januari 2013	College Haren	Rapportage Bureau Zuiderlicht 'SWOT-analyse gemeentelijke organisatie Haren'
28 februari 2013	VGG en college van GS	Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen presenteert rapport 'Grenzeloos Gunnen'.
2 april 2013	College van B en W Groningen	Raadsbrief met zienswijze op het debat over rapport 'Grenzeloos Gunnen'
4 april 2013	College van B en W Ten Boer	Brief van college B&W Ten Boer aan het college van GS van de provincie Groningen als reactie op het rapport 'Grenzeloos gunnen'.
16 mei 2013	College van B en W en raad Haren	Beantwoording vagen D66 over gesprek met mogelijke herindelingspartners
29 mei 2013	Raad Groningen	Instemming met brief college over visie op rapport 'Grenzeloos Gunnen'
Juni 2013	College van B en W Haren	Notitie 'Verkenning van samenwerking gemeente Haren met andere gemeenten'
10 juni 2013	College van B en W Groningen	Brief aan college van GS met reactie op rapport 'Grenzeloos Gunnen'

24 juni 2013	Raad Haren	Concludeert o.b.v. notitie 'Verkenning van samenwerking' dat herindeling onontkoombaar is.
24 juni 2013	Raad Haren	Besluit tot uitvoeren enquête herindeling Haren
25 september 2013	Raad Ten Boer	Motie aangenomen om geen besluit te nemen over eventuele herindeling, voordat er een reële oplossing is voor de financiële problematiek.
25 september 2013	Raad Groningen	Besluit om de besluitvorming af te stemmen met de andere clustergemeenten
9 juli 2013	College van B en W Haren	Raadsbericht over opdracht aan bureau Zuiderlicht voor Quicksan herindelingsscenario's
11 september 2013	Bureau Zuiderlicht i.o.v. college Haren	Vaststelling Rapportage 'Quicksan bestuurs- en uitvoeringskracht nieuw te vormen gemeente'
11 september 2013	College van B en W Haren	Raadsbrief over rapportage Quicksan incl. brief van provincie Groningen over herindeling Haren
4 oktober 2013	College van B en W Haren	Resultaten enquête herindeling Haren september 2013
8 oktober 2013	College van B en W Haren	Brief aan provincie Groningen met verzoek tot duidelijkheid over de provinciegrens
14 oktober 2013	Raad Haren	Raadsbesluit tot uitstel keuze herindeling, opdracht tot nader uitdiepen van herindelingsopties (excl. Gorecht-variant)
25 november 2013	Raad Haren	Raadsbesluit tot herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer
25 november 2013	Raad Haren	Motie instellen burgerraadpleging door het college
25 november 2013	Raad Haren	Motie draagvlak bij raadsbesluit
16 december 2013	Raad Haren	Motie Burgerraadpleging door D66, GHV en CDA
16 december 2013	Raad Haren	Motie besluit gemeentelijke herindeling D66 GHV en CDA
<b>2014</b>		
16 januari 2014	College van B en W en raad Ten Boer	Brief aan het college van GS waarin wordt aangegeven dat "een herindeling in het huidige volledige clusterverband (Groningen, Haren en Ten Boer) waartoe wij thans behoren het meest voor de hand" ligt.
27 januari 2014	Raad Haren	Raadsbesluit voor het houden van een burgerraadpleging
19 maart 2014	College van B en W Haren	Uitslag burgerraadpleging
24 april 2014	Raad Haren	'Procesplan bestuurlijke toekomst' (start traject Bestuurlijke Toekomst Haren)
13 mei 2014	College van B en W Haren	Opdracht onderzoek Berenschot
1 september 2014	College van B en W Haren	Vaststellen Actualisatie SWOT-analyse uit 2012
25 november 2014	College van B en W Groningen	Voortgangsbrief aan de raad
25 november 2014	College Haren	Eindrapport Berenschot 'Bestuurlijke Toekomst Haren'
<b>2015</b>		
12 januari 2015	Raad Haren	Het voorlopig besluit (25 november 2013) wordt ingetrokken, het college wordt opgedragen een herindeling met de gemeente Tynaarlo te verkennen.
23 januari 2015	College van B en W Haren	Brieven over raadsbesluit 12 januari aan: <ul style="list-style-type: none"> <li>- College B en W Groningen</li> <li>- College van GS Groningen</li> <li>- College B en W Ten Boer</li> <li>- College B en W Tynaarlo</li> </ul>
13 april 2015	College van B en W Haren	Brief aan GS over procesvoorstel Tynaarlo
29 september 2015	College van B en W Haren	Raadsbrief over uitkomst proces met Tynaarlo



15 oktober 2015	College van B en W Haren	Brief aan college B en W Tynaarlo over reactie op fusieverzoek
30 september 2015	College van B en W Haren	Ontvangst brief college Tynaarlo over herindeling
28 oktober 2015	Raad Ten Boer	Keuze voor herindeling met de gemeente Groningen.
10 november 2015	College van B en W Haren	Ontvangst brief college Tynaarlo over herindeling
14 december 2015	Raad Haren	Raadsbesluit: zelfstandige status van de gemeente Haren continueren.
15 december 2015	College van B en W Haren en college van GS	Bestuurlijk overleg: afspraak gezamenlijk opdracht verlenen aan extern bureau voor onderbouwing besluit zelfstandigheid Haren.
16 december 2015	Raden Groningen en Ten Boer	Opdracht aan colleges om tot een concept-herindelingsontwerp Groningen-Ten Boer te komen en daarbij uit te gaan van de mogelijkheid tot een lichte samenvoeging.
<b>2016</b>		
3 maart 2016	College van B en W Haren	Eindrapportage 'Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren'
7 maart 2016	College van B en W Haren en college van GS	Bestuurlijk overleg: oproep het college van GS om in het licht van de conclusies van B&A tevens een herindeling met Groningen en Ten Boer te verkennen.
15 maart 2016	College van GS	Brief aan college Haren waarin opgeroepen wordt om in het licht van de conclusies van B&A tevens een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer te verkennen.
21 maart 2016	Raadscommissie Haren	Bespreking rapport 'Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren'. Rapport vraagt geen nadere besluitvorming van de raad, instemming met het voorstel van het college om de komende maanden de conclusie "Nee, tenzij" aan de hand van de aanbevelingen in het rapport om te buigen naar een "Ja, het kan". Aan het college wordt voor de uitvoering van het plan van aanpak 'Beterr Haren' meegegeven om met alle naburige gemeenten het gesprek aan te gaan om te bezien op welke wijze en met welke gemeenten de knelpunten van de gemeente Haren opgelost kunnen worden.
30 maart 2016	Raden Groningen en Ten Boer	Vaststelling regeling grenscorrectie Meerstad. Onderschrijving voor de lichte variant van herindeling. Kennisneming van het Plan van Aanpak herindeling Groningen – Ten Boer.
7 april 2016	College van B en W Haren	Raadsvoorstel 'Aanpak Beterr Haren'
30 maart 2016	College van GS	Besluit vanaf heden open overleg met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer te starten (art. 8 procedure).
1 juni 2016	College van B en W Haren	Eindrapportage Deloitte 'Financiële Stresstest gemeente Haren'
1 juni 2016	Colleges van B en W Groningen, Haren, Ten Boer en college van GS	Eindrapportage Deloitte 'Financieel Onderzoek gemeente Haren'
2 juni 2016	Gemeenten Groningen, Haren, Ten Boer en provincie Groningen	Eindrapportage 'Verkenning herindeling gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer'
3 juni 2016	College van GS en colleges van B en W Groningen, Haren en Ten Boer	Dhr. H. Apotheker (externe gespreksbegeleider verkenning) presenteert rapport 'Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer'.

10 juni 2016	College van GS	Eindrapportage B&A 'Toetsing Aanpak Beterr Haren'
15 juni 2016	Raad Haren	Raadsbesluit: handhaving raadsbesluit 14 december tot voorzetting van de zelfstandige status van de gemeente Haren.
22 juni 2016	Raad Groningen	De uitkomst van de verkenning wordt onderschreven, er wordt ingestemd met het voornemen te participeren in een herindelingstraject met Haren als zich hiervoor de mogelijkheid voordoet.
22 juni 2016	Raad Ten Boer	De uitkomst van de verkenning wordt onderschreven, er wordt ingestemd met het voornemen te participeren in een herindelingstraject met Haren als zich hiervoor de mogelijkheid voordoet.
28 juni 2016	College van GS	Besluit opstellen herindelingsontwerp
30 juni 2016	Raad Haren	Motie D66 GVH en CDA: bezwaar aantekenen tegen besluit GS
12 juli 2016	College van B en W Haren	Brief aan GS met aankondiging twee sporenbeleid: meewerken aan herindelingsontwerp en 'protestspoor'
13 juli 2016	Raad Ten Boer	Instemming met Strategische Visie Ten Boer.
13 september 2016	College van GS	Vaststelling herindelingsontwerp Toezending aan raden Groningen, Haren en Ten Boer Toezending aan minister van BZK
21 september 2016	Colleges van B en W Groningen, Haren en Ten Boer	Ter inzagelegging herindelingsontwerp
6 december 2016	Raad Haren	Zienswijze op het herindelingsontwerp Groningen, Haren en Ten Boer
8 december 2016	Raad Ten Boer	Zienswijze op het herindelingsontwerp Groningen, Haren en Ten Boer
9 december 2016	Raad Groningen	Zienswijze op het herindelingsontwerp Groningen, Haren en Ten Boer

### III. Conclusies onderzoeken gemeente Haren

In deze bijlage zijn de conclusies uit de – in de ogen van het college van GS – belangrijkste onderzoeksrapporten over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Haren opgenomen. Het betreffen een-op-een overgenomen passages uit de door onafhankelijke bureaus opgestelde rapportages.

#### **Berenschot – ‘Eindrapport onderzoek bestuurlijke toekomst Haren’, 10 december 2014**

*Opdrachtgever*  
Gemeente Haren

#### *Centrale vraagstelling*

Wat is de benodigde aard en omvang van de ambtelijke formatie om de taken duurzaam (dus nu en in de toekomst) naar behoren te kunnen uitvoeren en waarbij de regie (zelfstandigheid) in handen blijft van de gemeente Haren?

#### *Conclusies: Zelfstandig en (financieel) gezond*

- De formatie van de gemeente Haren ligt (ruim) boven het gemiddelde van de referentiegroep. Met name in de uitvoerende taken.
- De voorzieningen (groen, sport, cultureel, zorg) in de gemeente Haren zijn zeer ruim voor een gemeente van deze omvang. De gemeente zal op zeer korte termijn keuzes moeten maken t.a.v. het niveau van deze voorzieningen gelet op kosten en financiering.
- De gemeente Haren behoort in Nederland tot de gemeenten met de hoogste schuldpositie. (top 20)
- Om als gemeente Haren voor de komende jaren een structureel sluitende begroting, goede balansratio's en een afdoende weerstandsvermogen te hebben, moet niet alleen het negatieve resultaat worden weggepoetst maar moeten ook reserves worden opgebouwd en schulden worden afgebouwd. Dit vraagt aan de ene kant substantiële bezuinigingen (3.5 mln. per jaar in de periode 2016-2018 en 3.9 mln. per jaar in de periode 2019-2022) en aan de andere kant verdere inperking van de benoemde risico's.
- De tarieven van de gemeente Haren zijn op een behoorlijk aantal punten hoger dan het gemiddelde van omliggende en vergelijkbare gemeenten.
- Gemeente Haren heeft de meeste samenwerkingsverbanden met de gemeente Groningen. Met Tynaarlo heeft de gemeente Haren de minste samenwerkingsverbanden (samen met een aantal andere Drentse gemeenten).
- Het urgentiebesef omtrent de financiële situatie binnen de gemeente is op dit moment nog erg laag.
- Omvangrijke bezuinigingen en financiële ombuigingen en bijstelling ambities zijn noodzakelijk om financieel gezond te worden en om daarmee regiehoudend taken te kunnen uitvoeren
  - . Afbouwen huidige voorzieningen niveau (groen, sport, cultuur);
  - . Substantiële verhoging OZB
  - . Rationalisatie formatie
  - . Samenwerking op m.n. uitvoerende taken intensiveren;
  - . Heroverwegen investeringen (verlagen ambities);
  - . Afbouwen en verkoop/afstoten vastgoed (in onderzoek).

## **B&A Groep – ‘Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren’, 3 maart 2016**

### *Opdrachtgever*

Gemeente Haren

### *Centrale vraagstelling*

“Heeft de gemeente Haren zelfstandig een robuuste en bestuurskrachtige toekomst in regionaal perspectief?”

De overall beoordeling wordt gegeven aan de hand van de deelbeoordeling van de zes kwaliteitseisen/criteria:

1. Draagvlak
2. Interne samenhang
3. Bestuurskracht
4. Evenwichtige regionale verhoudingen
5. Duurzaamheid
6. Specifieke criteria

De overall beoordeling brengt de zes criteria met elkaar in verband en sluit af met een antwoord op de centrale vraagstelling.

### *Beoordeling*

- Het draagvlak voor zelfstandigheid binnen de gemeente Haren is groot, zoals blijkt de uitslag van de laatste gemeenteraadsverkiezingen en de mobilisatie van inwoners om in lokale bijeenkomsten mee te denken over zelfstandigheid. De keuze voor een zelfstandige toekomst van de gemeente Haren is bestuurlijk verankerd in het besluit van de gemeenteraad van 14 december 2015. Bestuurlijke zelfstandigheid is niet altijd de keuze van het gemeentebestuur geweest. Begin 2015, op 12 januari besloot dezelfde gemeenteraad, na een voorstel van het college een herindeling met Tynaarlo te onderzoeken. Twee jaar eerder, op 25 november 2013 heeft de vorige gemeenteraad gekozen voor herindeling met Groningen en Ten Boer.
- De buurgemeenten van Haren zijn op één na geen voorstander van een zelfstandig Haren. Daarbij wordt gewezen op de opgeschaalde regio die om Haren zal ontstaan waardoor het niet gemakkelijk zal zijn om ontwikkelingen bij te houden. Ook de wens van de gemeente Haren om in de toekomst nauwer samen te werken met andere gemeenten in intergemeentelijk verband, bijvoorbeeld bij de gezamenlijke inkoop van diensten vindt weinig ondersteuning. Tot slot vinden buurgemeenten een ‘alleingang’ van Haren niet passen bij het bestuurlijke opschalingsproces, waartoe alle gemeenten in de provincie Groningen zich min of meer hebben uitgesproken.
- Haren heeft een eigen en onderscheiden identiteit die met name sociaal-maatschappelijk bepaald is. De identiteit is in de jaren dertig, bij de bouw van het villadorp ontstaan. Er is een gehechtheid aan de eigen en groene woon- en leefomgeving met de goede en diverse lokale voorzieningen. Inwoners van Haren hebben in het dagelijks leven een sterke oriëntatie op de stad Groningen. De zuidelijke kernen van Haren zijn deels gericht op de gemeente Tynaarlo. Inwoners laten zich typeren als betrokken als het gaat om het laten horen van een mening op substantiële onderwerpen en in de inzet als vrijwilliger, waarbij de sportclubs, culturele verenigingen en ouderenbonden een belangrijke plaats innemen. Burgerkracht - in de zin dat inwoners het initiatief nemen voor of meewerken in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken - is moeilijker te mobiliseren, wel met verschillen tussen de grotere kern Haren en de kleinere kernen.
- De gemeente kent sterke punten als het gaat om de bestuurskracht: meest genoemd en veel geroemd zijn de korte lijnen tussen inwoners, organisaties en bedrijven en de gemeente. Raad, college en ambtelijke organisatie zijn goed toegankelijk, bereikbaar en bereid om het gesprek met de gemeenschap aan te gaan. Een belangrijke voorwaarde om gevoel te hebben en te houden met de zaken die spelen in de gemeente en gemeenschap.

- De werkwijze van de gemeente wordt gekenmerkt door een actiegerichte aanpak: de focus ligt op het oplossen van vraagstukken en realiseren van ambities op een pragmatische wijze: 'aan de slag'.
- Beide sterke punten hebben tegelijk hun keerzijde, die de bestuurskracht van de gemeente sterk beperkt. De politieke en bestuurlijke agenda wordt voor een belangrijk deel bepaald door individuele signalen en politieke wensen die onvoldoende verankerd zijn in feitelijke informatie over de stand van zaken in de gemeenschap. Er is onvoldoende diepgang en breedte (integraliteit) in beeld over de maatschappelijke vraagstukken en opgaven, wat regelmatig leidt tot koerswijzigingen als er nieuwe signalen binnenkomen. Dit maakt de gemeente een partner waarmee het lastig samenwerken is.
- Verder leidt de actiegerichte aanpak tot het ontbreken van een langere termijnvisie op opgaven en op de toekomst van de gemeente als geheel: daar waar er visies en beleid zijn, hebben deze een korte tijdshorizon. Ambities op een hoog abstractieniveau zijn niet vertaald in (onderbouwde en meetbare) doelen, waardoor het lastig is om koers te houden en prioriteiten te stellen. Dit wordt weerspiegelt in een raad die beperkte kaders stelt en het college bevraagt op uitvoeringskwesties, een college dat in de individuele acties probeert raad, gemeenschap en partners ter wille te zijn en een ambtelijke organisatie die capaciteit ontbeert op het gebied van beleidsontwikkeling.
- De identiteit van de gemeente - plezierig leven en wonen met een groen karakter en goede voorzieningen - vertaalt zich in een ambtelijke organisatie waar het accent ligt op de uitvoerende werkzaamheden: beheren en onder/behouden. Het gewenste niveau van de voorzieningen wordt niet gemeten op basis beoordelingen van inwoners en bedrijven. Ook hier wordt gevaren op individuele signalen en klachten. De korte lijnen tussen gemeenschap en gemeente geven de gemeente het gevoel een goed beeld te hebben wat nodig en gewenst is, terwijl de praktijk is dat vooral mondige inwoners zich goed laten horen.
- De aanpak van de lokale ambities en grotere wettelijke opgaven als de decentralisaties gebeurt op ambtelijk niveau met veel inzet en betrokkenheid. De bestudeerde opgaven zijn complex en omvangrijk en over het algemeen 'eenmalig', in de zin dat vergelijkbare opgaven niet regelmatig worden opgepakt, denk aan het stationsgebied, het centrum en de decentralisaties. Ze vragen veel van de gemeente, ook in samenwerking met omliggende gemeenten. Het gebrek aan duidelijke visie en kaders maakt dat er in meerdere gevallen tussentijds nieuwe richtingen en invullingen worden gekozen, die bij partners het beeld geven van een 'wisselvallige' koers. Bovendien lopen de projecten in de tijd (en soms in de kosten en/of risico's) uit ten opzichte van initiële plannings.
- De samenwerking van de gemeente met omliggende gemeenten in onder meer gemeenschappelijke regelingen en lokale opgaven laat twee zaken zien: de gemeente heeft in afnemende mate invloed op de inhoud, kwaliteit en kosten van de keuzen die in deze samenwerkingen worden gemaakt en de gemeente raakt in toenemende mate geïsoleerd, mede door de opstelling die soms als 'arrogant' wordt gekenschetst en die in de gesprekken/voornemens over mogelijke herindelingen niet in dank is afgenomen. De gemeente kiest op een aantal vlakken voor een eigen koers, ook op beleidsvelden waar gezien de complexiteit van de vraagstukken, de financiële risico's en gebruikelijke intergemeentelijke solidariteit dit een afbreukrisico heeft. Zeker als de beperkte financiële ruimte in beschouwing wordt genomen van de gemeente.
- Omliggende gemeenten hebben aangegeven dat samenwerking op lokale opgaven (zoals in het sociaal domein) na hun herindeling ook tot de mogelijkheden behoort, maar dat de gemeente dan een beperkte tot geen invloed zal hebben op de inhoud, kwaliteit en prijsstelling.
- Financieel staat de gemeente er zorgelijk voor, ondanks dat de afgelopen periode stevige stappen zijn gezet (en deels verzilverd) als het gaat om het terugbrengen van de nettoschuldpositie en blijvend beschikken over een sluitende begroting. Bezuinigingen en verkoop van activa hebben daaraan bijgedragen, maar ook gezorgd voor een verkleining van de mogelijkheden om de lokale ambities en het historische hoge niveau van (de kwaliteit van) voorzieningen te handhaven. De bezuinigingen op de ambtelijke organisatie liggen hier mede aan ten grondslag.
- De gemeente is en wordt in toenemende mate afhankelijk van de bereidheid van inwoners en partners om een bijdrage te leveren aan de opgaven van de gemeente: de eigen financiële middelen en slagkracht zijn beperkt. De voedingsbodem hiervoor is vooralsnog niet vanzelfsprekend: de inwoners kennen geen traditie in het oppakken en uitvoeren van maatschappelijke opgaven. Hun betrokkenheid richt zich met name op het meeden-

ken met de gemeente en het aandragen van (individuele) opvattingen en meningen. De partners voelen zich door de gemeente niet altijd serieus genomen: ze werken aan de voorkant van vraagstukken mee, maar zien weinig terug van de aangedragen ideeën en afgesproken voornemens. Bovendien kenmerken ze de gemeente als wisselvallig bij het ontbreken van een heldere koers voor de gemeente als geheel en op individuele vraagstukken.

- In de huidige bestuurlijke verhoudingen in de directe omgeving van Haren heerst het beeld dat Haren op dit moment op een gelijkwaardig niveau kan deelnemen. De vraag is echter of dat zo blijft als in de directe omgeving bestuurlijke opschaling plaatsvindt. En de vraag is ook of de gemeente Haren een bij haar omvang passende houding en positie kan aannemen die niet leidt tot onevenredig veel aandacht voor de positie van Haren in regionaal verband.
- Meer dan inwoners uit andere gemeenten in de provincie zijn Harenaren aangewezen op werkgelegenheid en onderwijs in Groningen en maken zij meer gebruik van de culturele voorzieningen in Groningen. Voor wat betreft het winkelarsenaal worden Groningen en Haren als één gebied beschouwd.
- De gemeente Haren neemt een geografische sleutelpositie in, in de corridor Groningen-Assen. De vraag is of de gemeente de weelde van haar sleutelpositie in de toekomst kan blijven dragen en of het bestuur, onder druk van de inwoners, altijd prudent zal omgaan met deze machtsfactor.

Het bovenstaande overziend is de keuze voor zelfstandigheid van de gemeente Haren een keuze met de veel maatschappelijke en financiële risico's: de financiële spankracht van de gemeente is beperkt bij een hoog voorzieningenniveau en schuldenpositie, ook al zijn er de afgelopen jaren stevige stappen gezet naar verbeteringen van de financiële situatie. Bezuinigingen treffen maatschappelijke organisaties die zijn gericht op de zwakkeren in de samenleving, zoals jongeren en ouderen en het gemeentelijk apparaat, waardoor het bestuurskracht afneemt.

De mogelijkheden om deze spankracht verder te vergroten zijn onzeker (zoals de verdere verkoop van gemeentelijk vastgoed) en tegenvallers (bij grote projecten en de decentralisaties) zijn voorstelbaar. De capaciteit van de ambtelijke organisatie voor het uitvoeren van alle wettelijke taken, lokale werkzaamheden en opgaven is beperkt.

Er staan Haren twee alternatieve wegen open om te komen tot meer slagkracht maar deze zijn vooralsnog beperkt perspectiefvol: enerzijds het benutten van de burgerkracht van de gemeenschap (inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners) voor het uitvoeren van lokale maatschappelijke opgaven en anderzijds het intensiveren van samenwerking met omliggende gemeenten op het gebied van het uitvoeren van taken en de bedrijfsvoering vanuit bedrijfseconomisch oogpunt. De gemeente heeft het 'potentieel' onder de inwoners nog onvoldoende weten aan te boren en buurgemeenten lijken weinig ruimte te bieden aan intergemeentelijke samenwerking, anders dan aansluiten op bestaande condities (inhoud, kwaliteit, kosten) die niet of zeer beperkt door de gemeente Haren kunnen worden beïnvloed.

En als laatste is er de behoefte en noodzaak om als gemeente meer te gaan sturen op de toekomst van de gemeente ("Wat voor gemeente willen we zijn of blijven, los van organisatorische invullingen?") en de realisatie van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Dit vraagt om een andere rolinvulling van gemeenteraad en college en een ambtelijke organisatie die daarop wordt toegerust als het gaat om beleidsontwikkeling en het optreden als adviseur en sparring partner voor het college.

#### *Beantwoording centrale vraag*

De centrale vraagstelling van de verkenning is: "Heeft de gemeente Haren zelfstandig een robuuste en bestuurskrachtige toekomst in regionaal perspectief?". Gegeven de beoordeling in de vorige paragraaf komen we tot het volgende antwoord: "Nee, tenzij". Het 'nee' volgt uit de beoordeling: er zijn veel maatschappelijke en financiële risico's. Het 'tenzij' komt voort uit de alternatieve wegen die we voorgaand hebben benoemd, maar waarvan we ook hebben aangegeven dat het perspectief van deze wegen op dit moment beperkt is. Verder biedt een krachtiger bestuur van de gemeente aangrijpingspunten, maar dit leidt niet op kortere termijn tot grote revenuen.

## **Deloitte – ‘Financiële stresstest Gemeente Haren’, 1 juni 2016**

*Opdrachtgever*  
Gemeente Haren

### *Centrale vraagstelling*

Gemeente Haren heeft Deloitte gevraagd om een onafhankelijke financiële stresstest uit te voeren, aan de hand waarvan de gemeente inzicht krijgt in de mate waarin de financiële positie voldoende kansen en waarborgen biedt om als gemeente zelfstandig te kunnen blijven.

Begin 2016 is een bestuurskrachtonderzoek uitgevoerd. De conclusie met betrekking tot de financiële positie was: “De financiële spankracht van de gemeente is beperkt bij een hoog voorzieningenniveau en hoge schulden, ook al zijn de afgelopen jaren stevige stappen gezet naar verbeteringen van de financiële situatie”.

### *Conclusies*

Op basis van de uitgevoerde stresstest komen wij tot de conclusie dat de financiële spankracht van de gemeente (inderdaad) beperkt is.

De argumenten hiervoor zijn:

- Er is een sluitende exploitatie. Door aanzienlijke apparaatslasten en kapitaallasten is de begroting op korte termijn echter minder beïnvloedbaar. Daarnaast kent de exploitatie een aantal onzekerheden:
  - . de reeds ingeboekte bezuinigingen, waarvan een deel nog niet ingevuld is;
  - . de onzekerheden met betrekking tot de teruglopende inkomsten en het bijbehorende uitgavenniveau binnen het Sociaal Domein.
- Het weerstandsvermogen van de gemeente is relatief beperkt. De totale reserves zijn minimaal en voor een groot deel beklemd. De solvabiliteitspositie is en blijft lager dan de norm.
- De schulden worden afgebouwd, maar de schuldenpositie blijft relatief hoog. Het investeringsniveau daalt.
- Een deel van de toekomstige opbrengsten uit de grondexploitatie is reeds verwerkt in de begroting.
- De lokale lasten zijn hoog en bieden weinig ruimte om deze lasten verder te verhogen.

Op basis van de gevoeligheidsanalyse komt ook het beeld naar voren dat de financiële spankracht beperkt is. Elke negatieve afwijking van de begroting heeft tot gevolg dat de gemeente haar eigen financiële doelstellingen niet gaat halen.

## **Deloitte – ‘Financieel onderzoek gemeente Haren’, 1 juni 2016**

### *Opdrachtgever*

Provincie Groningen, mede namens de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer

### *Centrale vraagstelling*

Provincie Groningen verkent momenteel een herindeling van gemeente Haren, Groningen en Ten Boer. Eén van de sporen van de verkenning is een onderzoek naar de financiële positie van de gemeente Haren. De provincie heeft Deloitte gevraagd dit onderzoek uit te voeren. Doelstelling van het onderzoek is het inzichtelijk krijgen van de actuele financiële situatie van de gemeente Haren. Het onderzoek moet de betrokken drie gemeenten inzicht geven in de financiële uitgangssituatie van de gemeente Haren bij een eventuele herindeling. Het onderzoek is een kortlopend onderzoek, op hoofdlijnen, met een eerste beeld. De conclusies en het verloop van het proces kunnen leiden tot een verdiepend onderzoek op een later moment.

### *Conclusies*

De financiële positie van de gemeente Haren beweegt zich op het randje.

De exploitatie kent naar de toekomst toe de nodige risico's, het weerstandsvermogen is niet sterk en de schulden en de lokale lasten zijn hoog. Hierdoor komt het huidige voorzieningen niveau onder druk te staan.

Gemeente Haren werkt ieder jaar hard en creatief aan een sluitende begroting, maar de rek is er uit. De begroting biedt bij het huidige beleid weinig tot geen ruimte voor nieuwe ambities en het opvangen van tegenvallers. Een aantal structurele risico's is nog niet in de begroting verwerkt. De Perspectiefnota 2017 laat zien dat vooral externe factoren, in positieve en negatieve zin, de ontwikkeling van het begrotingsperspectief bepalen.

Qua solvabiliteit valt de gemeente Haren in de categorie "meest risicovol". Dit wordt veroorzaakt door een beperkte reservepositie in combinatie met hoge schulden. Met name het ontbreken van een vrij besteedbaar deel binnen de reserves maakt de gemeente kwetsbaar voor tegenvallers en beperkt de gemeente in de eigen (incidentele) beleidsruimte. Structurele weerstandscapaciteit is aanwezig in de vorm van OZB-capaciteit. Deze weerstandscapaciteit is echter beperkt, gelet op de structurele risico's en wordt verder beperkt als de OZB bovengemiddeld stijgt. De lokale lasten zijn echter al hoog, wat blijkt uit cijfers van Coelo. De jaarlijkse woonlasten (OZB, riool en afval) voor een meerpersoons huishouden liggen in 2016 € 109 boven het landelijke gemiddelde en € 70 boven het gemiddelde van de provincie Groningen. Ten opzichte van gemeente Groningen zijn de lasten € 84 hoger, ten opzichte van gemeente Ten Boer € 21 lager.

Naar de toekomst toe zijn keuzes nodig om tot een duurzame financiële positie te komen. De exploitatie moet flexibeler en de geplande bezuinigingen en structurele risico's moeten waar nodig concreet naar de begroting worden vertaald. Daarnaast moet er worden gespaard en afgelost om het weerstandsvermogen en de solvabiliteit te versterken.

Hierbij moet niet worden gestuurd op het financiële dashboard, maar op feitelijke versterking van de exploitatie en de solvabiliteit. Maatregelen moeten in samenhang worden genomen en niet individueel worden beoordeeld. De basis voor maatregelen moet zijn een realistische toekomstvisie waarin de pijlers lokale lasten, financiële positie en voorzieningenniveau worden beschreven.



## **B&A Groep – ‘Toetsing Aanpak Beterr Haren’, 10 juni 2016**

### *Opdrachtgever*

Provincie Groningen

### *Centrale vraagstelling*

In dit rapport doet B&A verslag van een onderzoek naar de vraag of de ‘Aanpak Beterr Haren’ aanleiding geeft om de hoofdconclusie van het rapport ‘Verkenning Zelfstandigheid Haren’, te weten ‘nee, tenzij’ is om te buigen in een ‘ja, mits’.

### *Conclusies*

B&A heeft waardering voor het werk, de inzet en het kennelijke enthousiasme waarin het college, de raad, het ambtelijk apparaat en betrokken burgers zich aan deze opdracht hebben gezet. Op een aantal thema’s worden daadwerkelijke nieuwe en innovatieve voorstellen gedaan die zeker een positief effect zullen hebben op de bestuurskracht van de gemeente. We denken daarbij vooral aan de voorstellen voor heldere besluitvormingsprocessen en meer focus op kaderstelling.

Echter de deelprojecten als geheel beschouwend geven de verbeterplannen en beleidsvoornemens van de gemeente B&A nog onvoldoende vertrouwen dat de eindconclusie uit februari 2016 in alle redelijkheid kan worden omgebogen.

Dit oordeel is gebaseerd op de volgende drie overwegingen:

1. Het ontbreekt aan voldoende middelen: de financiële situatie van de gemeente is zeer penibel. Er moeten verstrekkende maatregelen worden genomen om de solvabiliteit te verbeteren, de reserves te vergroten en de jaarlijkse tekorten te mitigeren. De maatregelen vragen om offers van de lokale gemeenschap. Wij hebben niet de verwachting dat de noodzakelijke maatregelen binnen de huidige politieke-bestuurlijke constellatie zullen worden genomen. En, ook als het wel lukt om alle voornemens op financieel terrein ook daadwerkelijk door te voeren, dan is het beste wat de gemeente kan verwachten het voldoen aan de minimum eisen van provincie en Rijk. Met andere woorden: ook al lukt het de financiële situatie te verbeteren, dan nog resteert de gemeente te weinig middelen om tegenvallers op te vangen en nieuwe investeringen te doen. Deze constatering houdt in dat een groot deel van de voornemens genoemd in de Visie 2030 wegens ontbrekende middelen niet uitgevoerd kunnen worden.
2. Het ontbreekt aan tijd: De gemeente Haren bevindt zich al een aantal jaren in de huidige situatie. Eerdere onderzoeken naar het functioneren van de gemeente tonen dit aan. Wij verwachten daarom niet dat de genoemde ambities en voornemens binnen afzienbare tijd, zeg de komende twee á drie jaar kunnen worden behaald. Dit terwijl er bijvoorbeeld op financieel terrein al binnen de komende drie maanden ingewikkelde en verstrekkende besluiten moeten worden genomen. De gewenste cultuurveranderingen vergen ook tijd, inspanning en aandacht. Dit zijn aspecten die de gemeente tot nu toe vooral spendeerde aan het streven naar zelfstandigheid. Hierin zal naar verwachting geen verandering komen indien de gemeente dit spoor blijft volgen.
3. Tot slot wordt er op gewezen dat hoewel de deelprojecten als zelfstandige entiteiten wellicht tot het gewenste resultaat zouden kunnen leiden, de onderlinge verwevenheid de haalbaarheid ongewis maakt. Sterker nog, de verschillende ambities genoemd in de deelrapporten sluiten elkaar op een aantal vlakken uit. Versterking van de huidige kwaliteiten van de gemeente met behulp van investeringen wordt uitgesloten door de financiële situatie. Hetzelfde geldt voor het behoud van het huidige voorzieningenniveau. Intensivering van de samenwerking met buurgemeenten en regionale instellingen wordt bemoeilijkt door het opschalingsproces dat thans wordt ingezet in de provincie Groningen, waarvan Haren geen deel uitmaakt.

## **COELO – ‘Financiële positie Haren: reden voor herindeling?’, 2016**

### *Opdrachtgever*

Stichting Burgercomité Haren

### *Centrale vraagstelling*

De Stichting Burgercomité Haren heeft COELO gevraagd om na te gaan in hoeverre financiële overwegingen inderdaad een goed argument vormen voor de door de provincie voorgestelde herindeling

### *Conclusies:*

- COELO onderzocht of de financiële positie van Haren inderdaad een goede reden vormt voor de door de provincie voorgestelde gemeentelijke herindeling. Het antwoord is nee.
- De financiële positie van Haren is zwak. Maar deze vormt geen acuut probleem. De provincie heeft dat in zijn rol als financieel toezichthouder ook niet aangegeven. De financiële positie van Haren is bovendien niet uitzonderlijk. Er zijn veel gemeenten die er vergelijkbaar voorstaan. Ook Ten Boer en Groningen scoren niet op alle financiële kengetallen beter.
- De zwakke financiële positie is het gevolg van het door Haren in het verleden gevoerde beleid, niet van door de gemeente onbeïnvloedbare omstandigheden. Met voldoende politieke wil kan het probleem door de gemeente zelf worden opgelost. Haren heeft met dat doel een ombuigingspakket samengesteld. De voorgestelde combinatie van belasting verhogen en bezuinigen maakt het mogelijk begrotingsoverschotten te realiseren. Daarmee kan de reservepositie worden verstevigd en de schuldpositie verlaagd. Zo wordt de begroting van Haren flexibeler en zal de gemeente weer beter in staat zijn tegenvallers op te vangen en nieuwe prioriteiten te bekostigen. Voor een verbetering van de financiële positie zullen de inwoners van Haren wel offers moeten brengen. Het voorzieningenniveau zal omlaag gaan en de belasting omhoog. Maar ook herindeling zou het hoge voorzieningenniveau van Haren waarschijnlijk verlagen en de belasting voor Harense huishoudens en bedrijven verhogen. Binnen de nieuwe gemeente zouden voorzieningen en belastingen immers worden gelijkgetrokken.

## IV. Logboeken maatschappelijk draagvlak

In deze bijlage wordt door de provincie Groningen en de drie gemeenten toegelicht wat zij aan activiteiten hebben ondernomen om het maatschappelijke draagvlak – als criteria in het ‘Beleidskader gemeentelijke herindeling’ – te stimuleren dan wel te peilen.

Een chronologisch overzicht van de bestuurlijke besluitvorming is opgenomen in bijlage II.

### A. Maatschappelijk draagvlak provincie Groningen

Het informeren, betrekken van en investeren in draagvlak voor de voorgestelde herindeling onder inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven ziet het college van GS als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie betrokken gemeenten en van de provincie, waarbij de provincie een eigen bijdrage levert.

Om die reden organiseerde de provincie Groningen, in samenspraak met de drie gemeenten, bijeenkomsten waarin inwoners en maatschappelijke organisaties werden geïnformeerd en in de gelegenheid werden gesteld om aan te geven wat zij belangrijk vinden voor de nieuw te vormen gemeente.

Op 13 juli 2016 heeft het college van GS in samenwerking met de colleges van B&W van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer een eerste informatiebijeenkomst over de herindeling georganiseerd voor de inwoners en maatschappelijke organisatie van de drie gemeenten. Deze bijeenkomst vond plaats op het provinciehuis. Tijdens de bijeenkomst werd het besluit van het college van GS en het vervolgproces toegelicht. Er waren 90 bezoekers, ruim driekwart van de aanwezigen kwam uit de gemeente Haren. De aanwezigen konden vragen stellen, die door de vertegenwoordigers van de vier colleges werden beantwoord.

Op 30 en 31 augustus 2016 zijn er inloopmarkten georganiseerd in de drie gemeenten, waarbij de inwoners en maatschappelijke organisaties aan konden geven wat zij belangrijk vinden voor de nieuwe te vormen gemeente. Inwoners konden in gesprek gaan met de aanwezige gemeentelijke en provinciale bestuurders en zij konden uitdagingen, kansen en aandachtspunten meegeven voor het herindelingsontwerp en nadere bestuurlijke afspraken. De inloopmarkten in Groningen en Ten Boer op 30 augustus werden door respectievelijk acht en dertig inwoners bezocht. De daar ingebrachte aandachtspunten onderschrijven de in hoofdstuk 4 benoemde en uitgewerkte thema's. De inloopmarkt in Haren telde circa 325 bezoekers (waarvan 297 ingeschreven). Een groot deel van de bezoekers greep deze avond aan om zich (wederom) uit te spreken voor zelfstandigheid van Haren. De ingebrachte aandachtspunten onderschrijven de in hoofdstuk 4 benoemde en uitgewerkte thema's.

Op de dag van de vaststelling van het herindelingsontwerp heeft de provincie een website gelanceerd onder de naam [www.herindelingghtb.nl](http://www.herindelingghtb.nl). Op deze website staan een toelichting op het herindelingsproces, nieuws en relevante documenten. Ook kon iedereen tijdens de terinzagelegging van het herindelingsontwerp via een formulier op de website zienswijzen indienen. De website is door 1.941 personen bezocht, die in totaal 3.419 pagina's hebben bekeken (*d.d. 25 november 2016*).

Medio september 2016 heeft de provincie Groningen een herindelingskrant huis aan huis laten verspreiden in de drie betrokken gemeenten in een oplage van 124.000 stuks, met de bedoeling op toegankelijke wijze informatie te geven over de herindeling. Daarnaast komen in de krant zowel voor als tegenstanders aan het woord. De krant is ook op de website in te zien.

Op 5 oktober 2016 heeft de provincie Groningen een netwerkbijeenkomst georganiseerd voor regionale en lokale maatschappelijke organisaties, om in gesprek te gaan over de herindeling en wat daarbij voor de organisaties belangrijk is. De bijeenkomst werd bezocht door 14 personen vanuit 12 organisa-

ties, waarvan 8 organisaties vanuit de gemeente Haren en de rest regionaal. Belangrijke vraag was hoe het na de herindeling gaat met het behoud van gemeenschapsvoorzieningen en het voortbestaan van kleine lokaal werkende organisaties. Vanuit de gemeenten Groningen, Ten Boer en Haren was een bestuurder aanwezig. Van de bijeenkomst is een verslag gemaakt dat aan alle genodigde organisaties is toegestuurd.

Tijdens de zienswijzenperiode hebben de gemeente Groningen en Ten Boer bijeenkomsten georganiseerd over het herindelingsontwerp (zie B en D). Omdat het college van de gemeente Haren ervoor heeft gekozen niet meer te participeren in het herindelingsontwerp, heeft de provincie op 27 oktober 2016 een bijeenkomst voor de bewoners van de gemeente Haren georganiseerd. Om de bijeenkomsten voor alle drie gemeenten te faciliteren heeft de provincie Groningen een korte animatie laten maken, waarin het herindelingsontwerp wordt toegelicht. Ook zijn er twee filmpjes gemaakt met daarin interviews met deskundigen over herindeling. Onderwerpen die hierin aan de orde komen zijn onder andere behoud van eigen identiteit en voorzieningen. Zowel de animatie als de filmpjes met de interviews met deskundigen zijn ook op de website te bekijken.

De drie bijeenkomsten zijn onder de aandacht gebracht in een gezamenlijke advertentie in het Dagblad van het Noorden, een persbericht en via een nieuwsbericht op de website en via Twitter. Voor de bijeenkomst in Haren zijn alle bewoners uitgenodigd via een brief en is ook een advertentie geplaatst in het huis-aan-huisblad. De bijeenkomst in Haren bestond uit drie dezelfde deelbijeenkomsten op verschillende tijdstippen, om zoveel mogelijk bewoners de gelegenheid te geven de bijeenkomst bij te wonen. De bijeenkomst bestond uit achtereenvolgens het animatiefilmpje, interviews met de gedeputeerden, in twee rondes de filmpjes met deskundigen en in gesprek met het publiek en een interview met Marga Kool, die op verzoek van de provincie de belangen van Haren vertegenwoordigt in de gesprekken tussen de gemeenten Groningen en Ten Boer. Uit de vragen die gesteld werden, bleek dat er zowel voor- als tegenstanders van de herindeling aanwezig waren. Tijdens de bijeenkomst kon men mondeling zienswijzen indienen bij notulisten, waarvan 20 personen gebruik hebben gemaakt. De bijeenkomst in Haren is bezocht door ca. 150 bezoekers (waarvan 118 ingeschreven).

De Statencommissie Bestuur, financiën en veiligheid (Bfv) bieden op 18 januari aan een ieder de mogelijkheid om in te spreken over het onderwerp 'Herindeling Groningen – Haren – Ten Boer'. Daarmee is het inspreekrecht over dit onderwerp naar voren verschoven en komt het reguliere inspreekmoment te vervallen tijdens de commissievergadering van woensdag 25 januari 2017. Een en ander is gecommuniceerd via een advertentie in het Dagblad van het Noorden.

Onderstaand overzicht geeft schematisch de inspanningen weer die door de provincie zijn verricht om inwoners te informeren en te betrekken en om maatschappelijk draagvlak te verwerven.

Wanneer?	Wat?
<b>2016</b>	
6 juni	Brief namens college van GS met rapport <u>Verkenning aan maatschappelijke organisaties</u> .
30 juni	Brief namens college van GS met toelichting en uitnodiging voor informatiebijeenkomst 13 juli 2016 aan maatschappelijke organisaties.
30 juni	Toelichting aan de gemeenteraad van Haren op de keuze van GS om initiatief te nemen tot een herindelingsvoorstel door gedeputeerde Brouns en gedeputeerde Staghouders. Openbare bijeenkomst, te volgen via de site van de gemeente Haren.
13 juli	Informatiebijeenkomst van de provincie en de drie gemeenten om een toelichting te geven op het proces. Bekend gemaakt via de provinciale site, advertenties in het Dagblad van het Noorden en in

	de huis-aan-huisbladen van de drie gemeenten. Aantal aanwezigen: 78, waarvan 61 uit de gemeente Haren. Er zijn 2 reactieformulieren ingeleverd. Op 14 juli 2016 is een korte impressie op de provinciale website geplaatst in het 'herindelingsdossier' met een link naar de mogelijkheid om de bijeenkomst terug te kijken.
13 juli	Opening e-mailadres waar mensen met vragen en opmerkingen over de herindeling terecht kunnen: herindelinggthb@provinciegroningen.nl.
30 augustus	Inloopmarkt in Groningen van de provincie en de gemeente. Bekend gemaakt via de provinciale site, advertenties in het Dagblad van het Noorden en in de huis-aan-huisbladen van de gemeente. Aantal aanwezigen: 8. Er zijn 2 reactieformulieren ingediend.
30 augustus	Inloopmarkt in Groningen van de provincie en de gemeente. Bekend gemaakt via de provinciale en gemeentelijke site, advertenties in het Dagblad van het Noorden en in de huis-aan-huisbladen van de gemeente. Aantal aanwezigen: 30. Er zijn 9 reactieformulieren ingediend.
31 augustus	Inloopmarkt in Groningen van de provincie en de gemeente. Bekend gemaakt via de provinciale en gemeentelijke site, advertenties in het Dagblad van het Noorden en in de huis-aan-huisbladen van de gemeente. Aantal aanwezigen: circa 325 (waarvan 297 ingeschreven). Er zijn 129 reactieformulieren ingediend.
13 september	Lancering website <a href="http://www.herindelinggthb.nl">www.herindelinggthb.nl</a> , met een toelichting op het herindelingsproces, nieuws en relevante documenten en de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze. De website is door 1.941 personen bezocht, die in totaal 3.419 pagina's hebben bekeken (d.d. 25 november 2016).
Medio september	Verspreiding herindelingskrant in de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer in een oplage van 124.000 stuks.
5 oktober	Netwerkbijeenkomst voor regionale en lokale maatschappelijke organisaties. De bijeenkomst werd bezocht door 14 personen vanuit 12 organisaties, waarvan 8 organisaties vanuit de gemeente Haren en de rest regionaal.
25 oktober	Lancering van een korte animatiefilm over het herindelingsontwerp, te zien tijdens de informatiebijeenkomsten in de drie gemeenten en via de website.
27 oktober	Bijeenkomst in de gemeente Haren over het herindelingsontwerp, met de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen. Bekendmaking via huis aan huis uitnodiging en advertentie in het Dagblad van het Noorden en in het huis aan huis blad. Ca 150 bezoekers, waarvan 20 gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid mondeling een zienswijze in te dienen.
18 januari 2017	De Statencommissie Bestuur, financiën en veiligheid (Bfv) bieden een ieder de mogelijkheid om in te spreken over het onderwerp 'Herindeling Groningen – Haren – Ten Boer'. Dit is gecommuniceerd via een advertentie in het Dagblad van het Noorden.

## B. Maatschappelijk draagvlak gemeente Groningen

Activiteiten om het draagvlak onder de inwoners van de gemeente Groningen te peilen dan wel te stimuleren zijn tot op heden rond de herindeling met Ten Boer voor Groningen niet opportuun geweest. Wel is de samenvoeging met enige regelmaat in raadscommissievergaderingen en raadsvergaderingen onderwerp van gesprek geweest. In het kader van het nu ingezette herindelingsproces is er voor de inwoners van Groningen op 30 augustus een inloopbijeenkomst georganiseerd (zie A). Voor deze bijeenkomst is aandacht gevraagd via een persbericht, een advertentie en een bericht op de gemeentelijke website.

In oktober zal in het kader van de inspraakprocedure opnieuw een bijeenkomst voor de inwoners van de gemeente Groningen georganiseerd worden. Overige tussentijdse activiteiten worden gezien.

Wanneer?	Wat?
<b>2016</b>	
13 juli	Informatiebijeenkomst van de provincie en de drie gemeenten om een toelichting te geven op het proces.
30 augustus	Inloopmarkt in Groningen van de provincie en de gemeente. Bekend gemaakt via de provinciale site, advertenties in het Dagblad van het Noorden en in de huis-aan-huisbladen, de website van de gemeente, Facebook en Twitter. Aantal aanwezigen: 8. Er zijn 2 reactieformulieren ingediend.
30 augustus	De Herindelingskrant ter verspreiding neergelegd bij de balies van de gemeentelijke gebouwen.
25 oktober	Inloopbijeenkomst in Groningen met gelegenheid zienswijzen in te dienen. Bekend gemaakt via een advertentie in de Groninger Gezinsbode, de gemeentelijke website, Facebook en Twitter. Twee aanwezigen, ter plekke geen zienswijzen ingediend.
12 november	Tijdens het Gronings Inspiratiefestival Let's Gro konden Groningers met een bus op safari gaan naar de gemeente Ten Boer om de big five van Ten Boer te leren kennen. Tijdens de bussafari is aandacht besteed aan de herindeling en is de krant verspreid. In totaal hebben hieraan 35 personen meegedaan.
17 november en 13 december	Tijdens de inloopbijeenkomst voor de bewoners van Meerstad die via een grenscorrectie per 1-1-2017 in de gemeente Groningen komen te wonen is aandacht besteed aan de herinrichting. Uitnodigingen per brief, advertenties, website, Facebook en Twitter.

### C. Maatschappelijk draagvlak gemeente Haren

In de gemeente Haren kenmerkt de aanloop naar het beoogde herindeling met Groningen en ten Boer zich door een intensief en lang traject van politieke discussie en intensief overleg met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Enerzijds is er in de Harense samenleving een sterke drang naar behoud van haar zelfstandige status. Anderzijds is er ook het besef dat de vraagstukken in de samenleving en de gemeentelijke taken complex worden en dat een gemeente met de omvang van Haren het in de toekomst niet alleen redt.

Naar aanleiding van de publicatie van het rapport 'Grenzeloos Gunnen' in 2013 ontstond in de gemeente de discussie over de bestuurlijke toekomst van Haren en de wenselijkheid tot opschaling, zoals geadviseerd in het rapport of tot samenwerking met andere gemeenten. In de zomer van 2013 is door middel van een (online) enquête aan alle inwoners van de gemeente Haren gevraagd hoe zij tegen de bestuurlijke toekomst aankijken en wat zij in de gemeente belangrijk vinden. In navolging daarvan is per dorpskern (Glimmen, Haren, Noordlaren en Onnen) een bijeenkomst georganiseerd om met de inwoners van de kernen van gedachten te wisselen over de toekomst van Haren en over de noodzaak en wenselijkheid van herindeling. De uitkomsten van deze enquête zijn bekendgemaakt op 4 oktober 2013 (zie overzicht hieronder)

Eind 2013 besloot de raad om voorlopig voor een herindeling met Groningen en Ten Boer te kiezen, maar een definitief besluit daarover te laten hangen van een burgerraadpleging. Die burgerraadpleging werd in 2014, gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen, gehouden. De raadpleging werd voorafgegaan door een intensieve periode met bijeenkomsten in de vier kernen, de uitgifte van een herindelingskrant, een ondersteunende website en veel media-aandacht. Bij een opkomst van 73,5% van de kiesgerechtigden heeft 74,5% aangegeven het oneens te zijn met het voorlopige besluit tot herindeling met de gemeenten Groningen en ten Boer.

Met die uitslag ontstond de noodzaak verder na te denken over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Haren. Daartoe werd in 2014 na de zomer gestart met een traject van overleg met inwoners om gezamenlijk een route naar de toekomst te kiezen. Een groep inwoners vormde een zogenaamd 'ontwerpteam' dat samen met de gemeente zocht naar een zo goed mogelijk participatieproces. Door middel van een viertal drukbezochte zogenaamde 'large scale interventions' en twee 'open space-dagen' werden inwoners gevraagd elke waarden en kwaliteiten zij belangrijk vinden in de gemeente Haren, welke opvatting zij hebben over de bestuurlijke toekomst en welk eisen zij stellen aan het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie. Eind 2015 besloot de gemeenteraad om de zelfstandige status te continueren.

In overleg met het college van GS van de provincie Groningen werd door het college van B en W besloten nog eens goed te onderzoeken of een zelfstandige voortzetting in de huidige maatschappelijke en regionale context ook daadwerkelijk haalbaar is. Bij dat door bureau B&A uitgevoerde onderzoek werden inwoners wederom uitgebreid betrokken. In vier themasessies (burgers, economie, sociaal & veilig, ruimtelijk & fysiek) werd met inwoners gesproken over de kracht van de gemeente en hoe zij de gemeente ervaren als bestuurder, beleidsmaker en dienstverlener. Gedurende een dag hielden studenten en ambtenaren interviews op straat om mensen te bevragen naar hun mening over de gemeente, zowel bestuurlijk als organisatorisch.

In het kader van het nu ingezette herindelingsproces is er voor de inwoners van Haren op 31 augustus een inloopbijeenkomst georganiseerd (zie A).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de inspanningen die door de gemeente Haren zijn verricht om het maatschappelijk draagvlak te peilen dan wel te verwerven.

Wanneer?	Wat?
<b>2013</b>	
16 mei	Beantwoording vragen D66 over gesprek met mogelijke herindelingspartners
2 september	Inwonersbijeenkomsten in Glimmen, Haren, Noordlaren en Onnen over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Haren:
2 september	Inwonersbijeenkomst Haren
2 september	Inwonersbijeenkomst Noordlaren
4 september	Inwonersbijeenkomst Glimmen
4-september	Inwonersbijeenkomst Onnen
Zomer	(Online) Enquête over eventuele herindeling van de gemeente Haren onder de inwoners van Haren
4 oktober	Bekendmaking van de resultaten van de enquête herindeling Haren
4 oktober	Persbericht met een samenvatting van de resultaten van de enquête herindeling Haren
4 november	Persbericht met de aankondiging dat burgemeester en wethouders van Haren een nader onderzoek willen naar herindelingsvarianten
November	Gemeentepagina – interviews met drie wethouders over herindeling
<b>2014</b>	
27 januari	Raadsbesluit voor het houden van een burgerraadpleging
28 januari	Persbericht dat de Gemeenteraad Haren kiest unaniem voor het houden van een burger-raadpleging herindeling
Februari	Verspreiding van een Herindelingskrant onder alle inwoners van de gemeenten ten behoeve van de burgerraadpleging op 19 maart 2014

	Inwonersbijeenkomsten in Glimmen, Haren, Noorderlaren en Onnen over de burgerraadpleging:
24 februari	Inwonersbijeenkomst in Haren
26 februari	Inwonersbijeenkomst in Glimmen
3 maart	Inwonersbijeenkomst in Noorderlaren
5 maart	Inwonersbijeenkomst in de wijk Oosterhaar
12 maart	Inwonersbijeenkomst in Onnen
19 maart	Bekendmaking uitkomst Burgerraadpleging inwoners Haren
9 september	Eerste bijeenkomst van het ontwerpteam, een groep van negen burgers uit de gemeente Haren die de gemeenten adviseert over de vorm en het proces bestuurlijke toekomst Haren
18 september	Uitnodigingsbrief aan 500 inwoners om deel te nemen aan bijeenkomsten Bestuurlijke Toekomst Haren
24 september	Tweede bijeenkomst van het ontwerpteam
3 november	Inwoners Haren worden in de lokale media opgeroepen mee te denken over toekomst gemeente Haren
7 november	Eerste bijeenkomst bestuurlijke toekomst in het Postiljon hotel
4 november	Tweede bijeenkomst bestuurlijke toekomst in het Postiljon hotel
November	De folder "Zoals Beloofd" met informatie over mogelijke gevolgen van herindeling wordt naar alle inwoners gezonden
24 november t/m 1 december	Inwoners kunnen de zgn. BTH Wijzer invullen, een enquête over de Bestuurlijke Toekomst Haren: 1130 BTH-wijzers ingevuld, waarvan 921 digitaal en 209 analoog.
27 november	"Open Space" dagen
28 november	
15 december	Persbericht van burgemeester en wethouders dat het College Haren kiest voor samenvoeging met Tynaarlo
<b>2015</b>	
12 januari	Persbericht dat de gemeenteraad Haren kiest voor samenvoeging met Tynaarlo
26 november	Persbericht waarin het college voorstelt een zelfstandig Haren te continueren
<b>2016</b>	
20 januari	Uitnodigingen aan diverse organisaties en ondernemers om deel te nemen aan 4 sessies met elk een thema: burgers, sociaal en veilig, economie en ruimtelijk fysiek
2 februari	Bijeenkomsten met burgers en maatschappelijke organisaties:
3 februari	Bijeenkomst sessie: Burgers
4 februari	Bijeenkomst sessie: Sociaal en veilig
15 februari	Bijeenkomst sessie: Economie
12 februari	'Razende Reporter'-dag: interviews op straat met burgers over de bestuurlijke toekomst van Haren
8 maart	Persbericht van burgemeester en wethouders dat Haren ziet kansen om zelfstandig te blijven
29 juni	Raadsbericht: Plan van aanpak "Beterr Haren"
28 juni	Haren moet herindelen met Groningen en Ten Boer
11 juni	Persbericht dat de gemeenteraad beide opties - zelfstandigheid of herindeling - op 15 juni gaat bespreken
3 juni	Persbericht met daarin de uitkomsten van het spoor "Beterr Haren" en het spoor Open Overleg (herindeling)



#### **D. Maatschappelijk draagvlak gemeente Ten Boer**

Opheffing van een gemeente als zelfstandige bestuurlijke entiteit raakt alle inwoners, bedrijven en organisaties. Om die reden is het gemeentebestuur gehouden het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel te toetsen bij haar inwoners. Hiertoe heeft de gemeente Ten Boer de volgende activiteiten ontplooid.

In 2013 is naar aanleiding van het rapport 'Grenzeloos Gunnen' een reeks van acht bijeenkomsten tussen college, raad en inwoners van alle dorpen van Ten Boer georganiseerd om de gevoelens over de bestuurlijke toekomst en specifiek over een herindeling met de gemeente Groningen bij de inwoners te inventariseren. In het totaal hebben 128 inwoners de bijeenkomsten bezocht. Over het algemeen stonden de aanwezigen positief tegenover een herindeling met Groningen. De uitkomsten zijn gebruikt om de belangrijkste issues in kaart te brengen en te rubriceren. Wensen, kansen, adviezen en zorgen omtrent een nieuw te vormen gemeente betroffen de bestuurlijke afstand c.q. nabijheid, de bereikbaarheid van de ambtelijke dienstverlening en voorzieningen, het voortbestaan van de voorzieningen en het behoud van de plattelands identiteit. Deze bijeenkomsten gingen vooraf aan het besluit van de gemeenteraad van Ten Boer op 25 september 2013 geen besluit te nemen over een eventuele herindeling voordat er een reële oplossing is gevonden voor de financiële problematiek van de gemeente (zie hoofdstuk 3).

In 2016 zijn, in samenwerking met de besturen van verenigingen voor dorpsbelangen, zes bijeenkomsten georganiseerd voor de negen dorpen waarin drie zaken aan de orde zijn gekomen: ophalen van de visie van inwoners op de toekomst van hun dorp, visies op en wensen bij herindeling en voor enkele dorpen, de leefbaarheidskansen die zich voordoen bij versterking en verduurzaming van onroerend goed waarvan de veiligheid in het geding is door aardbevingen ten gevolge van de gaswinning. Voorafgaand aan de bijeenkomsten is een uitgebreide enquête uitgezet over leefbaarheid en wensen voor de toekomst na een eventuele herindeling (door Bureau Onderzoek & Statistiek) waarvan de resultaten zijn meegenomen in de bijeenkomsten. Deze enquête leverde een respons op van 409 bij circa 2700 verzonden formulieren. De inhoudelijke resultaten met betrekking tot wensen, kansen en zorgen over de herindeling met Groningen worden verwerkt in dorpsvisies die in het najaar 2016 worden gepresenteerd. De inhoud is tevens gebruikt als bouwsteen voor het herindelingsontwerp van de voorgenomen samenvoeging van Groningen, Haren en Ten Boer. De bijeenkomsten vonden plaats op 17, 19, 20, 23, 24 en 26 mei in respectievelijk Woltersum, Lellens, Sint Annen, Garmerwolde, Ten Boer en Thesinge. Met de inwoners van de dorpen Winneweer, Wittewierum en Ten Post is op 22 april gesproken over hun visie op de toekomst. Deze bijeenkomst is volledig door de inwoners georganiseerd, zonder tussenkomst van de gemeente. In totaal hebben 231 inwoners de bijeenkomsten bezocht.

Voor de ondernemers in het MKB, zowel winkeliers, productiebedrijven, zakelijke dienstverlening, als agrarische bedrijven, is op 1 juni 2016 een bijeenkomst in het gemeentehuis georganiseerd. De opkomst was te laag en de bijeenkomst is derhalve geannuleerd.

In het kader van het nu ingezette herindelingsproces is er voor de inwoners van Ten Boer op 30 augustus een inloophbijeenkomst georganiseerd (zie A).

Op 8 november is de dorpsavond, met als thema's de zienswijzen op het herindelingsontwerp en de uitkomsten van 6 dorpsvisies, in Ten Boer druk bezocht. Er waren 43 personen aanwezig. Het draagvlak is wederom groot.

Onderstaand overzicht geeft schematisch de inspanningen weer die door de gemeente Ten Boer zijn verricht om het maatschappelijk draagvlak te peilen dan wel te verwerven.

Wanneer?	Wat?
<b>2013</b>	
	8 bijeenkomsten tussen college, gemeenteraad en inwoners van alle dorpen om de gevoelens over de bestuurlijke toekomst en specifiek over een herindeling met Groningen bij de inwoners te inventariseren.
15 mei	2 bijeenkomsten dorpen Garmerwolde en Ten Post
16 mei	2 bijeenkomsten dorpen Ten Boer en Woltersum
22 mei	3 bijeenkomsten dorpen Sint Annen, Thesinge, Wittewierum en Winneweer
23 mei	1 bijeenkomst dorp Lellens
<b>2016</b>	
Mei	Enquête verstuurd m.b.t. burgerpeiling onder alle (ca. 2700) huishoudens van de gemeente Ten Boer over leefbaarheid in de dorpen en herindeling. Resultaten zijn verwerkt als apart hoofdstuk in zes dorpsvisies.
Mei	Online jongerenenquête via Facebook over de herindeling.
	6 bijeenkomsten tussen college, gemeenteraad en inwoners van alle dorpen om de stand van zaken en wensen op het gebied van leefbaarheid nu en in de toekomst te inventariseren alsmede de wensen en zorgen over een herindeling met Groningen.
22 april	Bijeenkomst in Winneweer, Wittewierum en Ten Post
17 mei	Bijeenkomst in Woltersum
19 mei	Bijeenkomst in Lellens
20 mei	Bijeenkomst in Sint Annen
23 mei	Bijeenkomst in Garmerwolde
24 mei	Bijeenkomst in Ten Boer
26 mei	Bijeenkomst in Thesinge
1 juni	De bijeenkomst voor het MKB in de gemeente Ten Boer is wegens te geringe opkomst geannuleerd.
20 juni	Start berichtgeving op gemeentelijke Facebookpagina over de herindeling. Tussen 20 juni en 31 december in totaal 21 berichten over de herindeling en de positieve insteek vanuit Ten Boer.
13 september	Persconferentie herindeling in Provinciehuis
19 september	Communicatie herindeling via advertentie in DvhN/Gezinsbode/Noorderkrant
8 november	Dorpsavond herindeling en presentatie dorpsvisies in het Buurhoes in Ten Boer, in aanwezigheid van burgemeester Den Oudsten (Groningen), burgemeester Van de Nadort (Ten Boer) en de wethouders De Rook (Groningen), Heidema en Postma (Ten Boer) en gedeputeerde Staghouders.
11 november	Interview met burgemeester Van de Nadort tijdens Let's Gro over de herindeling, in de grote tent op de Grote Markt
12 november	Tijdens het Gronings Inspiratiefestival Let's Gro konden Groningers met een bus op safari gaan naar de gemeente Ten Boer om de big five van Ten Boer te leren kennen. Tijdens de bussafari is aandacht besteed aan de herindeling en is de krant verspreid. In totaal hebben hieraan 35 personen meegedaan.

## V. Overzicht samenwerkingsverbanden

### A. Gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden Groningen, Haren en Ten Boer

Samenwerkingsverband	Aard en doel	Deelnemers	Beleids-terrein(en)	Juridische vorm
Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG)	Belangenbehartiging gemeenten in relatie tot het Rijk	Alle Nederlandse gemeenten	Alle	Privaatrechtelijk
Vereniging Groninger Gemeenten (VGG)	Afstemming en samenwerking tussen gemeenten, uitvoering van gezamenlijke projecten	Alle Groninger gemeenten	Alle	Privaatrechtelijk
Regio Groningen Assen (RGA)	Regionale samenwerking ter versterking van de economie en de gebiedskwaliteit, Infrastructuur en de kwaliteit van stad en omliggende gebieden	Provincies Groningen en Drenthe, gemeenten Assen, Bedum, Groningen, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Noordenveld, Slochteren, Ten Boer, Tynaarlo, Winsum en Zuidhorn.	Economie Mobiliteit/ infrastructuur Woningbouw	Privaatrechtelijk
Veiligheidsregio	Uitvoering taken op het gebied van, hulpverlening, rampenbestrijding en regionale brandweer	Alle Groninger gemeenten en provincie Groningen	Veiligheid	Publiekrechtelijk
Publieke Gezondheid & Zorg Groningen (GGD)	Uitvoering van taken op het gebied van gezondheidszorg	Alle Groninger gemeenten en provincie Groningen	Sociaal domein	Publiekrechtelijk
Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten	Gezamenlijke inkoop jeugdzorg. Doel : goede zorg in kopen tegen een betaalbare prijs en de juiste condities.	Alle Groninger gemeenten	Sociaal domein	Publiekrechtelijk
Regionale meld- en coördinatiefunctie	Samenwerking en afstemming t.b.v. breder aanbod van kennis en arrangementen voor de leerlingen uit deze gemeenten.	Gemeenten Westerkwartier, Slochteren, Hoogezand, Ten Boer, Groningen	Onderwijs Jeugd	Publiekrechtelijk Centrumgemeente (Groningen)
Centrumregeling beschermd wonen en opvang Groningen	Taken en bevoegdheden op het gebied van beschermd wonen, inloop GGZ, begeleiding maatschappelijke opvang en vrouwenopvang	Alle Groninger gemeenten	Sociaal domein	Publiekrechtelijk Centrumgemeente (Groningen)
Samenwerkingsverband Sociale Recherche	Opsporingszaken, w.o. fraudehandhaving voor Werk en Inkomen, Wmo en BRP	Gemeenten Groningen, Grootegast, Ten Boer, Haren en Eemsmond	Sociaal domein	Privaatrechtelijk
Omgevingsdienst Groningen (ODG)	Versterking van uitvoering van vergunningverlening, handhaving en toezicht	Alle Groninger gemeenten en provincie Groningen	Ruimtelijke ordening Milieu	Publiekrechtelijk Deels verplichte uitbesteding van uitvoerende taken.
Afvalverwijdering Regio	Gezamenlijke verwijdering en	Gemeenten Groningen,	Openbare	Publiekrechtelijk

Samenwerkingsverband	Aard en doel	Deelnemers	Beleids-terrein(en)	Juridische vorm
Centraal Groningen (ARCG)	verwerking huishoudelijk en bedrijfsmatig afval	Haren, Ten Boer, Bedum Zuidhorn, Leek, Marum, Grootegast, Hoogezand-Sappemeer en Slochteren	ruimte	
Cluster Waterketen Garmerwolde	Realiseren lagere lasten riool en waterschap.	Gemeenten Haren, Ten Boer en Groningen, Waterbedrijf Groningen en waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's	Water	Privaatrechtelijk

### B. Specifieke samenwerkingsverbanden Ten Boer

Samenwerkingsverband	Aard en doel	Deelnemers	Beleids-terrein(en)	Juridische vorm
Samenwerkingsovereenkomst Ten Boer- Groningen	Uitbesteding van beleid en uitvoering van alle gemeentelijke taken per 1-1-2007, incl. personeel. Inkoop via dienstverleningsovereenkomst	Gemeenten Groningen en Ten Boer	Alle	Privaatrechtelijk
Leerlingenvervoer	Gezamenlijk aanbesteden	Gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, Loppersum en Ten Boer	Onderwijs	Privaatrechtelijk
Toezichthoudend orgaan op primair openbaar onderwijs door Stichting Marenland	Toezicht houden op beleid en uitvoering van het primair openbaar onderwijs.	Gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, Loppersum en Ten Boer	Primair onderwijs	Publiekrechtelijk

### C. Overige samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverband	Aard en doel	Deelnemers	Beleids-terrein(en)	Juridische vorm
Leerlingenvervoer	Gezamenlijk aanbesteden	Gemeenten Tynaarlo, Assen, Midden Drenthe, AA en Hunze	Onderwijs	Privaatrechtelijk
Meerschop Paterswolde	Beheer Paterswoldsemeer	Gemeenten Haren, Groningen en Tynaarlo	Recreatie	Publiekrechtelijk

## VI. Specificatie maatstaf herindeling en wijziging algemene uitkering

De onderstaande tabellen met gespecificeerde financiële informatie is aangeleverd door het ministerie van BZK.

Tabel VII.1. Berekening herindelingsbijdrage (ministerie van BZK).

<b>A) Vast bedrag per gemeente</b>			
1. Vast bedrag per gemeente waarmee het totaal aantal gemeenten afneemt door de samenvoeging		2.806.800	
2. Aantal gemeenten waarmee het totaal aantal gemeenten door de samenvoeging verminderd wordt		2	
<b>3. Verdeelmaatstaf herindeling op basis van vast bedrag per gemeente</b>	(1x2)		<b>5.613.600,00</b>
<b>4. Vast bedrag per bij samenvoeging betrokken inwoners op één jaar voorafgaand aan de</b>			
5. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente Groningen		200.336	
6. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente Haren		18.924	
7. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente Ten Boer		7.452	
8. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente			
9. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente			
10. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente			
11. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente			
12. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente			
13. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente			
14. Aantal inwoners per 1 januari 2016 gemeente			
15. Totaal aantal inwoners bij de herindeling betrokken per 1 januari 2016	(som 5 t/m 14)	226.712	
16. Aantal inwoners van de gemeente met het grootste aantal inwoners per 1 januari 2016		200.336	
17. Aantal inwoners waarvoor het vast bedrag wordt betaald	(15-16)	-/-	26.376
<b>18. Verdeelmaatstaf herindeling op basis van vast bedrag per inwoner</b>	(17x4)		<b>1.756.905,36</b>
<b>19. Totaal tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling exclusief uitkeringsfactor</b>			
20. Voorlopige uitkeringsfactor van het jaar voorafgaand aan de herindeling	(3+18)	7.370.505	1.448
<b>21. Totaal tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling inclusief uitkeringsfactor</b>	(19x20)		<b>10.672.492</b>
<b>22. Totaal tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling inclusief uitkeringsfactor per inwoner</b>	(21/15)		<b>47</b>
<b>D) Betaalritme tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling inclusief uitkeringsfactor en verruiming<sup>1</sup></b>			
23. 1e jaar: het bedrag van de verruiming (voorafgaand aan de daadwerkelijke herindeling)	(1/5*21)	2.134.498	
24. Restantbedrag	(21 - 23)	8.537.993	
25. 2e jaar: 40% van het restantbedrag	(24x25)	40%	3.415.197
26. 3e jaar: 20% van de tijdelijke maatstaf exclusief verruiming	(24x26)	20%	1.707.599
27. 4e jaar: 20% van de tijdelijke maatstaf exclusief verruiming	(24x27)	20%	1.707.599
28. 5e jaar: 20% van de tijdelijke maatstaf exclusief verruiming	(24x28)	20%	1.707.599
<b>29. Totaal</b>	(23+25+26+27+28)		<b>10.672.492</b>

<sup>1</sup> De betrokken gemeenten ontvangen alle een even groot bedrag.

Tabel VII.2. Berekening wijziging algemene uitkering uit het Gemeentefonds (ministerie van BZK)

<b>Uitkering gemeentefonds (GF) voor en na fusie (bedragen x € 1)</b>	
Uitkering gemeentefonds Groningen	445.367.379
Uitkering gemeentefonds Haren	24.433.458
Uitkering gemeentefonds Ten Boer	9.976.043
Uitkering gemeentefonds	
Uitkering gemeentefonds	
Uitkering gemeentefonds	
Uitkering gemeentefonds	
Uitkering gemeentefonds	
Uitkering gemeentefonds	
<b>Uitkering gemeentefonds voor fusie</b>	<b>479.776.881</b>
<b>Uitkering gemeentefonds na fusie voor Groningen Nieuw</b>	<b>479.609.182</b>
<b>Mutatie uitkering gemeentefonds door fusie</b>	<b>-167.699</b>
Mutatie per inwoner	-1
Mutatie procentueel	-0,03%
<b>Specificatie mutatie uitkering gemeentefonds door fusie (bedragen x € 1)*</b>	
Aantal kernen groter dan 500 adressen	-80.391
Lokaal klantenpotentieel	43.695
Regional klantenpotentieel	842.123
Achterstandsleerlingen (drempel)	0
Minderheden (drempel)	0
Land * bodemfactor gemeente	2.633
Buitenwater	0
Oppervlakte bebouwing woonkernen * bodemfactor woonkernen	-32.023
Oppervlakte bebouwing buitengebied * bodemfactor buitengebied	-5.196
Woonruimten * bodemfactor woonkernen	-107.507
Omgevingsadressendichtheid	131.221
Omgevingsadressendichtheid (drempel)	0
Oeverlengte * bodemfactor gemeente	860
Oeverlengte * bodemfactor gemeente * oeverdichtheid	-239.549
Aantal kernen	-13.124
Aantal kernen * bodemfactor buitengebied	-25.774
Vast bedrag	-684.668
<b>Mutatie algemene uitkering door fusie</b>	<b>-167.699</b>

\* Integratie- en decentralisatie-uitkeringen van de afzonderlijke gemeenten worden opgeteld voor de fusiegemeente

## VII. Verslagen open overleg

De Wet arhi schrijft voor dat het college van Gedeputeerde Staten een herindelingsontwerp vaststelt en dit samen met een verslag van het gevoerde open overleg aan de gemeenteraden en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zenden. Van de overleggen die het college van GS met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer heeft gevoerd, zijn derhalve verslagen gemaakt. De concept-gespreksverslagen zijn afgestemd met de colleges van B en W en vervolgens door het college van GS vastgesteld. Hierna is een chronologisch overzicht opgenomen van de gevoerde overleggen. De vastgestelde verslagen zijn integraal in deze bijlage opgenomen.

### Fase I:

#### 'Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer'

1. Verslag openbare informatiebijeenkomst provinciale herindelingsprocedure - 8 april 2016
2. Verslag overleg met gemeente Groningen - 14 april 2016
3. Verslag overleg met gemeente Haren - 22 april 2016
4. Verslag overleg met gemeente Ten Boer - 26 april 2016
5. Verslag overleg met gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer - 28 april 2016
6. Verslag overleg met gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer - 3 mei 2016
7. Verslag overleg met gemeenten Groningen en Ten Boer - 3 mei 2016
8. Verslag overleg met gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer - 17 mei 2016
9. Verslag overleg met gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer - 26 mei 2016
10. Verslag overleg met gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer - 2 juni 2016
11. Verslag presentatie rapport 'Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer' - 3 juni 2016

### Fase II:

#### 'Herindelingsontwerp tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer'

12. Verslag bestuurlijk overleg Groningen, Haren en Ten Boer - 28 juni 2016
13. Verslag bestuurlijk overleg Groningen, Haren en Ten Boer - 19 juli 2016
14. Verslag bestuurlijk overleg Groningen, Haren en Ten Boer - 15 augustus 2016
15. Verslag bestuurlijk overleg Groningen, Haren en Ten Boer - 25 augustus 2016
16. Verslag bestuurlijk overleg Groningen, Haren en Ten Boer - 5 september 2016
17. a. Verslag van de vergadering van het college van B&W [Haren], 6 september 2016  
b. Mailbericht gemeentesecretaris van Haren d.d. 6 september 2016  
c. Appbericht burgemeester Van Veen

# **Verslag van de openbare informatieve bijeenkomst provinciale herindelingsprocedure Groningen-Haren-Ten Boer 8 april 2016, Provinciehuis te Groningen**

**Aanwezig:** vertegenwoordigers (raadsleden, collegeleden en ambtenaren) van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer en een vertegenwoordiging van de provincie Groningen.

## **1. Opening**

Gedeputeerde Brouns opent de bijeenkomst en biedt allereerst zijn excuses aan voor de korte termijn waarop deze informatieve bijeenkomst is georganiseerd. De reden daarvoor is dat de gemeenten Groningen en Ten Boer koersen op een herindeling per 1 januari 2019. Na het zomerreces willen beide gemeenten daartoe formele stappen zetten. Voor GS is de beoogde fusiedatum van de gemeenten Groningen en Ten Boer een belangrijk uitgangspunt. GS achten het daarom van groot belang dat er op korte termijn duidelijkheid komt over de positie van Haren in de regio en hebben eerder reeds aangegeven van de gemeente Haren voor 1 juni a.s. een helder besluit daaromtrent te verwachten. De vaart die in het vervolgproces nodig is, vraagt van alle betrokkenen de nodige inzet en rekkelijkheid.

De provinciale herindelingsprocedure start met de fase van het open overleg. Het open overleg wordt namens GS door gedeputeerde Brouns en gedeputeerde Staghouwer gevoerd. In het open overleg beslissen de colleges van B&W zelf over de samenstelling van hun delegaties. De eerste ronde gesprekken worden door GS gevoerd met (een delegatie van) het college van B&W. In de daaropvolgende rondes kunnen ook raadsleden deel uitmaken van de delegatie. Het inhoudelijke gesprek vindt plaats tijdens de gesprekken in het kader van het open overleg. Deze bijeenkomst is bedoeld om de provinciale herindelingsprocedure toe te lichten en afspraken met elkaar te maken over de fase van het open overleg.

Op 31 maart jl. hebben GS een overleg gevoerd met het college van B&W van Haren. Dit overleg stond al langer gepland en had betrekking op de eerdere besluitvorming in de gemeente. Het overleg maakt geen onderdeel uit van het open overleg. Aangezien in het gesprek een eerste toelichting is gegeven op het vervolgproces, is in het overleg afgesproken om een verslag op te stellen en dit verslag ook met de gemeenten Groningen en Ten Boer te delen. Alle betrokken gemeenten beschikken daarmee over dezelfde informatie.

## **2. Toelichting op het open overleg en de vervolgprocedure**

Gedeputeerde Brouns geeft aan dat GS hebben besloten de Arhi-procedure in gang te zetten, omdat de gemeenten Groningen en Ten Boer de voorbereidingen hebben opgestart voor het opstellen van een herindelingsontwerp en –advies. Na het zomerreces gaan beide gemeenten formele stappen zetten en kunnen andere gemeenten zich niet meer bij dit traject aansluiten. De enige rol die GS dan nog hebben, is het herindelingsadvies van de gemeenten van een zienswijze te voorzien en beide documenten door te sturen aan de minister. Een van de beoordelingscriteria voor gemeentelijke herindelingen is de 'duurzaamheid' van de nieuw te vormen gemeente in relatie tot gemeenten in de omgeving. Deze duurzaamheid wordt niet alleen bepaald door omstandigheden binnen de nieuw te vormen gemeente, maar ook door haar directe omgeving. Gemeenten die met elkaar willen herindelen hebben ook zelf de plicht om voorafgaand aan een herindelingsvoorstel te toetsen of er andere gemeenten zijn, die bij het herindelingsproces betrokken zouden moeten worden.

Gedeputeerde Brouns heeft al geruime tijd geleden met het college van Haren afgestemd dat het besluit van de raad van Haren van 14 december jl. voldoende onderbouwd moet zijn, opdat de gemeente Haren als zelfstandige gemeente verder kan. De gemeente Haren heeft hiervoor van GS nog de tijd gekregen tot 1 juni a.s. GS hebben het college van Haren opgeroepen om daarbij in het licht van het B&A rapport niet alleen de zelfstandigheid van Haren te onderbouwen, maar ook met de gemeenten Groningen en Ten Boer een gemeentelijke herindeling te verkennen. Mocht Haren op 1 juni a.s. namelijk constateren dat de gemeente de zelfstandigheid onvoldoende kan onderbouwen, kan het gesprek met Groningen en Ten Boer niet meer worden gevoerd zonder dat de planning van



de gemeenten Groningen en Ten Boer in het geding komt. Toen GS constateerden dat het tweesporenbeleid geen onderdeel had uitgemaakt van het door de gemeenteraad van Haren vastgestelde besluit, hebben GS het besluit genomen om een provinciale Arhi-procedure te starten om daarmee zelf actief en tijdig het noodzakelijke gesprek tussen de drie gemeenten op gang te brengen.

Als doelstelling van het open overleg is gedefinieerd om *'Samen met de gemeenten verkennen of in het belang van de inwoners een samenhangend regionaal evenwichtig en duurzaam perspectief bestaat voor de bestuurlijke organisatie in de regio.'* GS koersen daarbij niet op voorhand op een bepaalde herindeling, de uitkomst van het open overleg is dus open. De gemeenten kunnen tijdens het open overleg ook zelf de condities bepalen, waaronder zij de Arhi-procedure zelf ter hand willen nemen. In dat geval treedt de provincie terug.

Tijdens het open overleg zullen diverse afspraken gemaakt worden tussen GS en de gemeenten, onder andere over de communicatie: het karakter daarvan en de omgang met de media e.d. Van het open overleg worden vertrouwelijke gespreksverslagen gemaakt, die in concept voor reactie worden voorgelegd aan de bij het desbetreffende overleg betrokken colleges van B&W. GS stellen de gespreksverslagen vast. De primaire verantwoordelijkheid voor het betrekken en meenemen van de gemeenteraden ligt bij de colleges van B&W. De gemeentebesturen blijven primair verantwoordelijk om te investeren in het maatschappelijk draagvlak voor een herindeling. Daarnaast hebben GS ook een eigen verantwoordelijkheid om inwoners en andere belanghebbenden te informeren.

Mochten GS als uitkomst van het open overleg zelf een herindelingsvoorstel gaan voorbereiden, worden in de herindelingsprocedure enkele fasen doorlopen. De wettelijke procedure is globaal als volgt:

- Fase 1: het open overleg duurt maximaal zes maanden, GS willen deze fase voor het zomerreces afronden.
- Fase 2: GS stellen binnen maximaal drie maanden na het open overleg een herindelingsontwerp op en sturen dit tezamen met een verslag van het gevoerde overleg aan de gemeenteraden en aan de minister. Met het vaststellen van het ontwerp start het financieel Arhi-toezicht.
- Fase 3: de colleges van B&W leggen het herindelingsontwerp (binnen 2 weken na vaststelling) 8 weken ter inzage, waarbij eenieder een zienswijze kan indienen. Gelijktijdig geldt een zienswijzeperiode voor de betrokken raden van maximaal drie maanden.
- Fase 4: PS stellen maximaal vier maanden na afloop van de inspraaktermijn een herindelingsadvies vast.
- Fase 5: de wetgevingsfase duurt anderhalf jaar.

Als aangegeven, hanteren GS de beoogde herindelingsdatum 1 januari 2019 hierbij als uitgangspunt.

### **3. Vragen en reacties van de gemeenten**

Er is gelegenheid voor vragen en reacties. De volgende zaken komen aan de orde.

- Wordt als gevolg van de provinciale Arhi-procedure, ook de Arhi-procedure van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren stopgezet, zodat de gemeente Haren straks nog een keuze heeft?  
Gedeputeerde Brouns antwoordt dat de Arhi-procedure van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren niet is stopgezet. Deze gemeenten hebben op een eerder moment al uitdrukkelijk voor elkaar gekozen en zijn inmiddels in een ver gevorderd stadium om de door de gemeenten gewenste herindelingsdatum van 1 januari 2018 te halen. De gemeenten stellen deze maand het herindelingsadvies naar verwachting vast en ronden daarmee de gemeentelijke voorbereidingsfase af.
- Haren heeft steeds de voortzetting van de zelfstandigheid van de gemeente nagestreefd. Waarom zijn GS pas zo laat een Arhi-procedure gestart en hebben GS niet eerder ingegrepen? Komt een gemeentelijke herindeling per 1 januari 2019 nu niet in gevaar? Mede in het licht van het artikel 12-traject van de gemeente Ten Boer worden zorgen hierover geuit.  
Gedeputeerde Brouns memoreert dat deze bijeenkomst een informatief karakter heeft en stelt voor om inhoudelijke punten mee te nemen in de gesprekken in het kader van het open overleg.

GS richten zich met de huidige planning bewust op een afronding van de besluitvorming in Haren voor 1 juni a.s. en een afronding van het open overleg voor het zomerreces, opdat een gemeentelijke herindeling per 1 januari 2019 op een goede wijze gestalte kan krijgen. GS zijn niet eerder tot de start van een provinciale Arhi-procedure overgegaan, omdat er geruime tijd goed overleg is gevoerd met het college van Haren en GS de gemeente Haren de ruimte hebben gegeven om de zelfstandigheid van de gemeente nader te onderbouwen. Afgelopen februari leidde dit tot een zeer kritisch rapport van bureau B&A. Onmiddellijk daarna hebben GS in de richting van het college van Haren aangegeven dat er tot 1 juni a.s. gelegenheid is om eventueel aan te sluiten bij het herindelingstraject van de gemeenten Groningen en Ten Boer. Vervolgens heeft de raad van Haren op 29 maart jl. besloten om alleen op basis van het continueren van de zelfstandigheid te willen verkennen hoe de gesignaleerde knelpunten weggenomen kunnen worden en niet parallel de optie van gemeentelijke herindeling te willen verkennen. GS hebben een brede regionale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur en achten het vanuit die optiek van belang dat het gesprek tussen de drie gemeenten wordt gevoerd, opdat de gemeente en inwoners van Haren in het licht van de aanstaande herindeling van de gemeenten Groningen en Ten Boer tijdig een afgewogen keuze kunnen maken. Met dat doel hebben GS besloten de provinciale Arhi-procedure te starten.

- Is er ook een mogelijkheid dat wanneer de gemeente Haren de deadline van 1 juni a.s. niet haalt de gemeenten Groningen en Ten Boer hun procedure voortzetten en Haren daar mogelijk pas in een later stadium bij aanhaakt, indien het proces tot zelfstandigheid niet slaagt? Gedeputeerde Brouns geeft aan dat gemeentelijke herindelingen duurzaam moeten zijn en een situatie, waarin de ene herindeling wordt gevolgd door een volgende herindeling, niet wenselijk is. GS gaan vóór het zomerreces tot besluitvorming over. Daarbij zijn meerdere mogelijkheden denkbaar, bijvoorbeeld dat de drie gemeenten er onderling uitkomen, of dat GS accepteren dat de gemeenten er niet uit komen en dat de gemeenten Groningen en Ten Boer samen het herindelingstraject vervolgen. Het kan ook zijn dat GS de provinciale Arhi-procedure voortzetten en een herindelingsontwerp gaan vaststellen. Maar in alle gevallen zal 1 januari 2019 de startdatum voor de nieuw te vormen gemeente zijn.
- De gemeente Groningen heeft eerder een oproep dan een vraag. We weten dat mensen gemengde gevoelens hebben over een herindeling. Het is echter van belang dat de drie gemeenten in de komende tijd ontzettend hard met elkaar aan de slag gaan met de positieve kanten van een mogelijke herindeling, ongeacht wat de colleges en gemeenteraden gaan besluiten vóór 1 juni a.s. Laten we allemaal met deze open houding straks het open overleg ingaan en zo veel mogelijk in een positieve sfeer de mogelijkheden verkennen in plaats van de onmogelijkheden. Gedeputeerde Brouns sluit zich aan bij deze oproep. Laten alle gemeenten met een open grondhouding de positieve en negatieve kanten van herindeling met elkaar verkennen. Tegen 1 juni a.s. zal dan duidelijk worden hoe iedere gemeente er in staat. In reactie op de oproep van de gemeente Groningen bevestigt de gemeente Haren dat de gemeenteraad de voorgaande avond heeft besloten ook de optie zelfstandigheid nader te onderzoeken. Maar de raad én het college van B&W hebben unaniem de wens met elkaar uitgesproken om het komende open overleg constructief te voeren en met een positieve grondhouding de voor- en misschien ook wel nadelen van herindeling te verkennen.
- De gemeente Ten Boer deelt mee dat de raad van Ten Boer in reactie op de GS-brief een motie heeft aangenomen met als dictum dat de startdatum 1 januari 2019 een 'harde' datum is. De provinciale procedure mag absoluut niet tot vertraging leiden en mag ook niet tot extra kosten leiden, want die kan de gemeente Ten Boer niet dragen. Zolang aan die twee voorwaarden, die altijd leidend zullen zijn voor Ten Boer, wordt voldaan, kan Ten Boer redelijk open en constructief het open overleg ingaan. Gedeputeerde Brouns bevestigt namens het college van GS nogmaals dat ook voor de provincie de datum 1 januari 2019 leidend is. De betrokken gemeenten mogen dit dan ook beschouwen als een toezegging.
- De gemeente Groningen geeft aan dat de gemeente Haren, parallel aan het constructieve open overleg, een tweesporenbeleid voert. Ook het herindelingstraject tussen Ten Boer en Groningen kan toch parallel verder worden voorbereid? In de gemeente Groningen is op 6 april jl. al een klankbordgroep ingesteld. Kunnen beide gemeenten zonder vertraging verder, ook als Haren zelfstandig verder gaat?

Gedeputeerde Brouns geeft aan dat de gemeenten Groningen en Ten Boer zich de komende weken verder op een herindelingsproces mogen voorbereiden, maar dat de gemeenten geen besluiten mogen nemen ter voorbereiding van de vaststelling van een herindelingsontwerp.

#### **4. Afsluiting**

Er zijn geen vragen of opmerkingen meer. Gedeputeerde Brouns geeft aan daaruit af te leiden dat de toelichting op de procedure en de opzet van het open overleg voldoende duidelijk zijn. Het verslag van deze bijeenkomst zal zo spoedig mogelijk aan de drie colleges van B&W en gemeenteraden worden gezonden, zodat iedereen over dezelfde informatie beschikt.

Hierna sluit gedeputeerde Brouns de bijeenkomst.

## **Verslag van het overleg op basis van artikel 8 , lid 1 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) met de gemeente Groningen op 14 april 2016**

Aanwezig:

Onafhankelijk voorzitter: H.H. Apotheker

Ondersteuning voorzitter: mw. A. Rohen

Namens Gedeputeerde Staten van Groningen:

Gedeputeerde P. Brouns, mw. F. van der Geest (adviseur)

Gemeente Groningen:

Wethouder en loco-burgemeester T. Schroor, gemeentesecretaris P. Teesink en J. Dijkstra (manager)

Verslaglegging:

J. Bosma (Notuleerservice Mooi Werk)

Locatie:

Provinciehuis Groningen

### **Opening en mededelingen**

Het open overleg in het kader van de Arhi-procedure met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer is aangekondigd en toegelicht in de brief van 30 maart 2016. Op 8 april 2016 heeft een informatieve bijeenkomst plaatsgevonden.

Dit is de eerste ronde in het kader van het open overleg en is bedoeld om de standpunten van de gemeenten te verkennen. Voorafgaand aan het gesprek is een vragenlijst toegezonden. GS hebben ervoor gekozen om de gesprekken te voeren met een onafhankelijk gespreksleider, de heer Apotheker. Het open overleg wordt weliswaar extern begeleid, maar GS zijn verantwoordelijk voor de uitnodiging en de inrichting van het open overleg. GS voeren eerst een aantal gesprekken met de afzonderlijke colleges van B&W, daarna wordt het vervolg verder ingericht.

### **Communicatie**

Van de gesprekken worden verslagen gemaakt. De verslagen zijn vertrouwelijk. Het conceptverslag van ieder gesprek wordt voor commentaar en afstemming over feitelijke onjuistheden aan de gemeenten gezonden. Daarna worden de verslagen door GS vastgesteld. Alleen bij een eventueel provinciaal herindelingsontwerp dienen de verslagen te worden bijgevoegd en worden de verslagen daarmee openbaar.

Het is van belang dat gemeenteraden goed in het proces worden meegenomen. Hoe de colleges van B&W dat vertrouwelijk organiseren, is een verantwoordelijkheid van de colleges.

### **Bespreking vragenlijst**

*1. De commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen heeft op basis van een inhoudelijke analyse in haar rapport 'Grenzeloos Gunnen' geconcludeerd dat, met het oog op de complexe en urgente sociale en economische opgaven in deze provincie, de bestuurskracht van de Groninger gemeenten in de regionale context duurzaam moet worden versterkt. Voor uw gemeente adviseerde de commissie een herindeling tussen de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer.*

*Kunt u voor uw gemeente kort schetsen wat uw opvatting is ten aanzien van de bestuurlijke toekomst van uw gemeente?*

### **Antwoord college van B&W:**

Onze bestuursfilosofie is dat ons beleid en onze manier van werken niet meer alleen wordt bepaald vanuit het stadhuis, maar decentraal in de wijken en in de kernen. We hebben wijkwethouders geïnstalleerd en gebiedsteams, aansluitend bij de elf 'WIJ-teams' (de zorgteams) die we hebben. Het gaat om een omslag in besturen en cultuur, die volop in uitvoering is en zijn vruchten begint af te werpen. We willen meer meebewegen met onze inwoners en burgers faciliteren. We merken dat mensen met ideeën komen, die we kunnen honoreren. We willen samen met onze inwoners van Groningen een sterke, economisch en cultureel mooie stad maken.

In ons coalitieprogramma hebben wij aangegeven dat de stad Groningen de regio nodig heeft en dat dit andersom ook geldt. We hebben elkaar ontzettend nodig om de hele provincie naar een hoger niveau te brengen. Onze regionale positie is van oudsher uiteraard erg sterk. We werken samen met andere gemeenten en de provincies, onder meer in de regiovisie Groningen-Assen, de 'T' rondom de stad, een gebied dat zich uitstrekt tot aan Delfzijl en de Eemshaven. Dit is het gebied in de regio, waarin de meeste dynamiek zit. Daarnaast werken we op het niveau van Noord-Nederland samen in het SNN en daarbinnen met de steden Leeuwarden, Assen en Emmen. Deze steden hebben elkaar heel goed gevonden en maken nu een gezamenlijke agenda om zaken met elkaar te verbinden en daar kracht uit te halen.

Onze ambitie op het gebied van onze bestuurlijke toekomst strekte zich voor het verschijnen van het rapport 'Grenzeloos Gunnen' uit tot een nieuw stedelijk agglomeraat over de provinciegrenzen heen. Na 'Grenzeloos Gunnen' hebben we het advies van de commissie Jansen omarmd; een herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, en een grenscorrectie voor het Meerstadgebied.

*2. Hoe staat u tegenover de door Gedeputeerde Staten gestarte Arhi-procedure gericht op het samen met de drie gemeenten verkennen of in het belang van de inwoners van deze gemeenten gekomen kan worden tot een duurzame en bestuurskrachtige oplossing in regionaal perspectief, die op zoveel mogelijk draagvlak kan rekenen?*

*Kunt u daarbij aangeven:*

*a. Wat uw verwachtingen zijn ten aanzien van deze verkenning?*

Antwoord college van B&W:

Wij nemen een positieve en constructieve houding aan en willen op zoek gaan naar dat wat ons bindt. Wij denken dat dit vele malen meer is, dan dat wat ons verdeelt. Wij hebben er begrip voor en realiseren ons dat het onvermijdelijk is dat de provincie een Arhi-procedure voor de drie gemeenten is gestart, maar vinden het spijtig dat dit nodig is geweest. Wij hadden gehoopt dat we allang aan tafel zouden zitten om deze verkenning met de gemeente Haren uit te voeren. Wij hebben ook diverse pogingen gedaan om het gesprek op gang te brengen, echter zonder succes. In dit licht zijn wij wel wat terughoudend ten aanzien van onze verwachtingen of het nu wel lukt.

De heer Apotheker

In december 2015 heeft het college van Groningen een brief gezonden aan het college van Haren. In de brief roept uw college de gemeente Haren op om gezamenlijk een herindeling van de drie gemeenten te verkennen en geeft uw college aan dat een fusie van drie gemeenten de ontwikkelpositie van de gemeente Haren ten goede komt. Kunt u dat toelichten?

Antwoord college van B&W:

In een verkenning naar een toekomstige gemeente is het van belang de identiteit van de kernen te onderzoeken, want die is voor geen enkel dorp en geen enkele wijk gelijk. Je zal moeten kijken hoe je de identiteit van dorpen en wijken kunt borgen in een toekomstige gemeente en wat daarvoor nodig is. Dat kunnen afspraken over fysieke zaken zijn, maar ook over voorzieningen en dienstverlening (bijvoorbeeld een loket) zijn. Waar het vooral om gaat is hoe je ervoor kan zorgen dat alle inwoners zich in een nieuwe gemeente comfortabel en goed bediend voelen. Dat past ook bij de filosofie van het bestuur dichtbij de burger brengen.

Met de gemeente Ten Boer hebben wij inmiddels gesprekken gevoerd over kernenbeleid, over het landelijk gebied, over hoe daar ontwikkeld wordt en de kracht van de stad daar juist ook ingezet kan worden. Met de gemeente Haren zou je dit soort gesprekken eveneens kunnen voeren. Dan kunnen ook afspraken gemaakt worden over zaken die van belang zijn voor Haren, zoals bijvoorbeeld over de groene long tussen de wijk Helpman en het dorp Haren. Ook over allerlei andere aspecten kunnen afspraken gemaakt worden. Waar ontwikkel je in de toekomst de woningbouw? Hoe ga je met de bedrijvigheid om? Hoe ga je met het winkelaanbod om? Welke voorzieningen zijn belangrijk? Wij willen graag een gezamenlijke agenda opstellen, dat geeft energie.

Wat betreft de ontwikkelpositie van de gemeente Haren in een nieuwe, grotere gemeente geldt dat de gemeente Groningen nu een begroting van circa 1 miljard euro heeft. Met zo'n omvang kunnen tegenvallers opgevangen worden. Zelfs in de moeilijkste jaren met allerlei bezuinigingen, hebben wij altijd een investeringsagenda van 20 miljoen euro vrij kunnen maken. Dat is natuurlijk iets waar je met elkaar als groter geheel allemaal van kan profiteren.

*b. Kunt u aangeven welke houding u aanneemt ten aanzien van deze verkenning?*

Antwoord college van B&W:

Wij nemen, zoals gezegd, een positieve houding aan. We willen als gelijkwaardige gesprekspartners met elkaar aan tafel zitten. Wij steken onze hand uit, maar het is dan voor ons ook van belang dat wij merken dat de gemeente Haren iets met ons wil. Wij hebben er wel begrip voor dat Haren terughoudend is en willen dat graag wegnemen. Wij hebben belang bij een nieuwe gemeente met goed functionerende kernen, met alle voorzieningen die daarbij horen zoals bijvoorbeeld ook een goed stationsgebied. De inwoners van Haren moeten niet denken dat het na een herindeling alleen in de stad gebeurt en niet daar. Overigens is het niet zo dat alleen de gemeente Haren overtuigd moet worden van de meerwaarde van een herindeling van de drie gemeenten, dat geldt ook voor de raden en de inwoners van de gemeenten Groningen en Ten Boer. Voor de gemeenteraad en de inwoners van Groningen zou het volgens ons helpen als men zou merken dat er bij de gemeente Haren een positief gevoel ontstaat over een gezamenlijke fusie. Wij maken ons zorgen of ook de gemeente Ten Boer goed aangesloten blijft.

*c. Wat deze verkenning naar uw opvatting inhoudelijk en procesmatig zou moeten opleveren?*

Antwoord college van B&W:

Hiervoor zijn wij reeds ingegaan op onze verwachtingen ten aanzien van de verkenning. Het zou goed zijn als de verkenning nu echt concreet wordt, ook met het oog op de planning is dit van belang. Dat je het met elkaar gaat hebben over de groene long, het stationsgebied en over de voorzieningen. Dat je met elkaar praat over hoe je naar dorpen kijkt en hoe je omgaat met het bestuur in de dorpen en ervoor zorgt dat het bestuur dichtbij de mensen in de kernen is. Dit is het niveau waarop je mensen enthousiasmeert. In deze verkenning vanuit een nieuw te vormen gemeente, weegt het belang van alle inwoners even zwaar. In een soort startdocument zou ook gekeken moeten worden naar hoe zowel het stedelijk gebied als ook het landelijke gebied goed bestuurd kan worden. Daar zou een soort gemeenschappelijk beeld voor gevormd kunnen worden. In een startdocument hoort naar onze mening ook dat er een gezamenlijk beeld is als het gaat om de financiële posities van de gemeenten. Het is voor ons van belang dat wij een goed inzicht hebben in de financiële startpositie van de gemeente Haren. Van de gemeente Ten Boer kennen we deze door onze jarenlange samenwerking. Het recente rapport van bureau B&A, maar ook eerdere rapporten van de gemeente Haren, geven ons geen gerust gevoel over de financiële positie van Haren.

*3. Wat is uw mening, in het licht van het B&A-rapport 'Verkenning zelfstandigheid Gemeente Haren', over een herindeling van de gemeenten Groningen en Ten Boer met de gemeente Haren, ten aanzien van:*

*a. het belang van (de inwoners van) uw gemeente en van de drie gemeenten gezamenlijk in regionaal perspectief?*

*b. een samenhangend, regionaal evenwichtig en duurzaam perspectief op de bestuurlijke organisatie in de regio?*

Antwoord college van B&W:

Hiervoor hebben wij reeds aangegeven dat een herindeling van de gemeente Haren met de gemeenten Groningen en Ten Boer in onze ogen goed is voor de ontwikkelpositie van Haren (vraag 2a). Voor ons ligt daarnaast de meerwaarde van een herindeling van de drie gemeenten in de ontwikkelkracht en mogelijkheden van een grotere gemeente, die landelijk ook een andere positie zal innemen. Wij menen dat een grotere bestuurlijke schaal de ontwikkeling van de nieuwe gemeente en de regio ten goede komt. Een grotere schaal is van belang om werkgelegenheid hiernaartoe te trekken door externe fondsen aan te kunnen spreken, voor het voeren van krachtig en innovatief beleid, voor de uitvoering op het domein van zorg en welzijn en voor de investeringscapaciteit in de dorpen en kernen. De drie gemeenten kunnen samen veel meer betekenen en veel meer profiteren. De meerwaarde van een herindeling met de gemeenten Haren en Ten Boer ligt ook in de fantastisch mooie kernen in deze gemeenten. Een herindeling met de gemeente Haren is in onze ogen ook logisch, omdat de gemeente Haren en de meeste inwoners van Haren al erg op de stad gericht zijn. Eigenlijk is het qua inwoners een geheel.

Wij menen in algemene zin dat een gemeentelijke opschaling in de provincie goed is, omdat je wilt dat de democratische verantwoording dichtbij de bevolking wordt belegd, in dit geval dichtbij de gemeenteraad. Er zijn nu ontzettend veel samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke

regelingen. Sommige samenwerkingsverbanden gaan goed en sommigen iets minder, maar het wordt steeds minder democratisch. In het zorgdomein bestaat bijvoorbeeld het OGO. Een overleg van een aantal gemeenten over zorg en beschermd wonen, ook wordt cliëntondersteuning gezamenlijk ingekocht. De gemeente Groningen zit het overleg voor en participeert ook namens de gemeenten Haren en Ten Boer in het overleg. Er zijn meer overleggen, waarin de gemeente Groningen namens beide andere gemeenten participeert. Wij vinden dit in algemene zin een onwenselijke situatie. Het is in onze ogen beter om enkele grotere en sterkere gemeenten te hebben, die zelfstandig een betere positie in kunnen nemen en minder afhankelijk zijn van samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen.

Ook op andere gebieden doen we veel voor de gemeente Haren, bijvoorbeeld op het gebied van ICT, de afvalverwerking, de vergunningverlening, de geografische kaartregistratie et cetera. We zien de laatste jaren een toenemende vraag van de gemeente Haren om knelpunten voor hen op te lossen. De gemeente Groningen heeft een overzicht van alle samenwerkingsverbanden gemaakt, die er op dit moment zijn. Dat is een lange lijst.

In de huidige situatie ondersteunen we de gemeente Haren waar dat aan de orde is. Maar met de gemeentelijke herindelingen in de provincie willen de Groninger gemeenten onder meer het aantal samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen terugbrengen. Dat geldt ook voor ons. Het is in dat licht de vraag of wij en ook de regio in de toekomst nog steeds rekening willen blijven houden met een kleine zelfstandige gemeente Haren. Het gevaar voor de gemeente Haren bestaat dat zij altijd achteraan zullen moeten aansluiten. Ook is het de vraag of de gemeente Haren er dan, als nagenoeg enige kleinere gemeente in de regio, überhaupt nog wel goed in zal slagen om de noodzakelijke samenwerking vorm te geven. Met een fusie van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer zouden diverse gemeenschappelijke regelingen kunnen komen te vervallen. Wij gaan de samenwerking met Haren in de toekomst niet inrichten met als doel de zelfstandigheid van de gemeente Haren overeind te houden. Voor de gemeente Haren is deze afhankelijkheid van intergemeentelijke samenwerking ook erg kwetsbaar. Heel veel kernprocessen in Haren draaien op onze mensen. Stel dat wij onze dienstverlening zouden beëindigen, dan heeft de gemeente Haren een groot probleem.

#### *4. Welke voorwaarden stelt u aan een eventuele herindeling, indien de gemeente Haren daarvan onderdeel zou uitmaken?*

##### Antwoord college van B&W:

Wij hebben kennis genomen van de rapporten die in de gemeente Haren zijn opgesteld door bureau Berenschot en bureau B&A. Deze rapporten geven ons aanleiding om een helder inzicht te willen in de financiën van de gemeente Haren. De begroting van de gemeente Haren is zo'n 5 procent van de totale begroting van de gemeente Groningen, maar dat maakt het niet minder belangrijk. Wij willen graag dat de financiële situatie in de gemeente Haren in deze verkenning inzichtelijk wordt gemaakt, omdat de financiële positie van de betrokken gemeenten van belang is en implicaties heeft voor een eventueel vervolg. Het gaat daarbij om de feitelijke financiële positie, de financiële risico's en (de dekking van) de bezuinigingen. Wij lezen in het raadsbericht van Haren dat de raad als voorwaarde voor een eventuele herindeling stelt dat de lasten in de nieuwe gemeente niet omhoog mogen gaan. Dan moeten wij wel zeker weten dat dit kan. Groningen en Ten Boer zijn reeds goed op de hoogte van de financiële situatie in beide gemeenten.

Wij weten dat de gemeente Haren, parallel aan dit proces, de zelfstandigheid van de gemeente nader probeert te onderbouwen. Ten behoeve daarvan worden de financiën van de gemeente Haren ook nader onderzocht. Hoewel uit praktische overwegingen mogelijk op onderdelen kan worden aangesloten bij het onderzoek van Haren, blijft een afzonderlijk onafhankelijk onderzoek voor ons een harde voorwaarde. De primaire insteek van de gemeente Haren is een andere dan die van de gemeente Groningen. Waar het Haren gaat om de financiële positie te beschouwen in het kader van zelfstandigheid, gaat het ons om het in beeld brengen van de effecten voor de andere gemeenten (bijvoorbeeld t.a.v. de woonlasten) bij een herindeling met de gemeente Haren. Naast inzicht in de financiële positie van de gemeente Haren is het voor ons ook van belang om inzicht te krijgen in de financiële effecten van de herindeling an sich.

Voor ons is een andere voorwaarde voor een eventuele herindeling met de gemeente Haren de keuze voor een herindeling volgens het model van de 'lichte samenvoeging'. De raden van Groningen en Ten Boer hebben inmiddels met deze variant ingestemd. De keuze voor de lichte samenvoeging is op puur praktische overwegingen gebaseerd, de gemeente Groningen heeft namelijk ongeveer 3.000 medewerkers en 2.800 fte in dienst. Daarnaast willen wij niet onder financieel Arhi-toezicht van de

provincie vallen. Tot slot is voor ons de fusiedatum van 1 januari 2019 een voorwaarde. Die datum willen we echt halen en is ook voor de gemeente Ten Boer erg belangrijk.

#### College van GS

Wij hechten er ook aan dat er onafhankelijk onderzoek wordt gedaan naar de financiële positie van de gemeente Haren.

#### Dhr. H. Apotheker:

Voor een lichte samenvoeging is het onder meer nodig dat alle gemeenteraden met deze vorm instemmen. Mocht de gemeente Haren tegen de herindeling van de drie gemeenten blijven en de provincie de herindelingsprocedure voortzetten, is dit een punt van aandacht.

*5. Welke andere bestuurlijke oplossingen zijn voor u bespreekbaar, die de gemeente Haren zouden kunnen helpen om de geconstateerde knelpunten duurzaam op te lossen?*

#### Antwoord college van B&W:

Er zijn voor ons geen andere oplossingen bespreekbaar. Een model met de gemeente Haren, zoals met de gemeente Ten Boer, is voor ons geen optie. De samenvoeging van de ambtelijke apparaten was een erg grote operatie. Tegelijkertijd was het proces te overzien, met ongeveer zestig medewerkers en het inwoneraantal van de gemeente Ten Boer. Ook waren de financiën van Ten Boer op dat moment overzichtelijk. Met het oog op de grootte van de gemeente Haren, zou een dergelijk model voor ons geen comfortabele oplossing zijn en daarmee geen begaanbaar pad. Dit model biedt daarnaast ook geen oplossing voor het 'democratische gat'.

*6. Kunt u aangeven of voor (kernen/dorpen in) uw gemeente een of meer grenscorrecties aan de orde kunnen zijn?*

*Zo ja:*

*a. Voor welke kernen/dorpen of gebied in uw gemeente is dat het geval?*

*b. Wat is uw opvatting over deze mogelijke grenscorrectie(s) en wat is het draagvlak voor deze grenscorrectie(s) bij de inwoners in het betreffende gebied?*

#### Antwoord college van B&W:

Dit is voor de gemeente Groningen niet aan de orde.

### **Vervolgprocedure**

Het college van B&W spreekt enige zorg uit over de planning. Wanneer worden de gezamenlijke gesprekken gevoerd en hoe kan voor 1 juni aanstaande een gezamenlijk stuk worden gemaakt? De heer Apotheker meldt dat op 28 april 2016 een bijeenkomst met de drie gemeenten plaatsvindt. De bevindingen uit de eerste ronde gesprekken worden dan met elkaar gedeeld. Ook worden dan afspraken gemaakt over het vervolg. Voor het overleg op 28 april bepalen de colleges van B&W zelf de delegatie. Indien gewenst kan ook een delegatie van raadsleden bij de bijeenkomst aanwezig zijn.

### **Rondvraag en sluiting**

Er zijn geen opmerkingen meer. De heer Apotheker bedankt de aanwezigen en sluit de bespreking.



## **Verslag van het overleg op basis van artikel 8, lid 1 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) met de gemeente Haren op 22 april 2016**

### **Aanwezig:**

Onafhankelijk voorzitter: H.H. Apotheker

Ondersteuning voorzitter: mw. A. Rohen

### **Namens Gedeputeerde Staten van Groningen:**

Gedeputeerde P. Brouns, gedeputeerde H. Staghouwer, mw. F. van der Geest (adviseur)

### **Gemeente Haren:**

Burgemeester P. van Veen, wethouder M. Verbeek, wethouder mw. M. Sloot, wethouder mw. P. Lambeck, gemeentesecretaris mw. M. de Wilde

### **Verslaglegging:**

Mw. H. van der Molen en mw. G. Bonting (Notuleerservice Mooi Werk)

### **Locatie:**

Provinciehuis Groningen

## **Opening en mededelingen**

Het open overleg in het kader van de Arhi-procedure met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer is aangekondigd en toegelicht in de brief van 30 maart 2016. Op 8 april 2016 heeft een informatieve bijeenkomst plaatsgevonden.

Dit is de eerste ronde in het kader van het open overleg en is bedoeld om de standpunten van de gemeenten te verkennen. Voorafgaand aan het gesprek is een vragenlijst toegezonden. GS hebben ervoor gekozen om de gesprekken te voeren met een onafhankelijk gespreksleider, de heer Apotheker. Het open overleg wordt weliswaar extern begeleid, maar GS zijn verantwoordelijk voor de uitnodiging en de inrichting van het open overleg. GS voeren eerst een aantal gesprekken met de afzonderlijke colleges van B&W, daarna wordt het vervolg verder ingericht.

### **Communicatie**

Van de gesprekken worden verslagen gemaakt. De verslagen zijn vertrouwelijk. Het conceptverslag van ieder gesprek wordt voor commentaar en afstemming over feitelijke onjuistheden aan de gemeenten gezonden. Daarna worden de verslagen door GS vastgesteld. Alleen bij een eventueel provinciaal herindelingsontwerp dienen de verslagen te worden bijgevoegd en worden de verslagen daarmee openbaar.

Het is van belang dat gemeenteraden goed in het proces worden meegenomen. Hoe de colleges van B&W dat vertrouwelijk organiseren, is een verantwoordelijkheid van de colleges.

## **Bespreking vragenlijst**

*1. De commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen heeft op basis van een inhoudelijke analyse in haar rapport 'Grenzeloos Gunnen' geconcludeerd dat, met het oog op de complexe en urgente sociale en economische opgaven in deze provincie, de bestuurskracht van de Groninger gemeenten in de regionale context duurzaam moet worden versterkt. Voor uw gemeente adviseerde de commissie een herindeling tussen de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer.*

*Kunt u voor uw gemeente kort schetsen wat uw opvatting is ten aanzien van de bestuurlijke toekomst van uw gemeente?*

### **Antwoord college van B&W:**

Op 14 december 2015 heeft de raad van Haren het besluit genomen tot zelfstandigheid van deze gemeente. Daarna heeft B&A een rapport opgesteld om dit besluit te onderbouwen. De conclusie in het rapport ten aanzien van de zelfstandigheid van Haren in regionaal perspectief is "Nee tenzij". De raad heeft daarop aangegeven deze conclusie te proberen om te buigen naar een "Ja, het kan". We hebben daarvoor het project 'Beterr Haren' opgezet. GS hebben de gemeente Haren in het licht van het rapport van B&A opgeroepen om parallel aan de nadere onderbouwing van de zelfstandigheid,

ook een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer als optie te verkennen. Aangezien de raad hiervan afzag, zijn GS nu het open overleg gestart. We kennen hierdoor op dit moment in Haren twee parallelle sporen.

Het project 'Beterr Haren' bestaat uit zes deelprojecten, die gebaseerd zijn op de belangrijkste uitkomsten van het B&A-rapport. We willen nagaan of we op deze punten verbeterlagen kunnen maken. De deelprojecten hebben betrekking op een toekomstvisie, de burgerparticipatie, de bestuurskracht, de financiën, de ambtelijke organisatie en de samenwerking in de regio. Deze deelprojecten worden nu voortvarend ter hand genomen. In drie van de zes deelprojecten heeft de raad het voortouw genomen: de toekomstvisie, de burgerparticipatie en de bestuurskracht. De andere drie deelprojecten worden onder leiding van het college en de ambtelijke organisatie uitgevoerd. Voor de financiën laten we Deloitte een 'financiële stresstest' uitvoeren. Op 13 mei a.s. moeten alle stukken gereed zijn, op 23 mei a.s. wordt het document dan in de commissie besproken en vervolgens op 30 mei a.s. in de raad.

De drie deelprojecten waar de raad de leiding heeft genomen, zijn vormgegeven door een externe partij die straks ook het einddocument gaat schrijven. De drie deelprojecten zijn in een kleine groep opgepakt, met een aantal burgers die meedenken. Er is basismateriaal aangeleverd, waarover is gesproken. Er zijn nu twee sessies geweest over de toekomstvisie en er wordt nu een stuk gemaakt. Als het goed liggen er volgende week voor alle drie onderwerpen documenten.

*2. Hoe staat u tegenover de door Gedeputeerde Staten gestarte Arhi-procedure gericht op het samen met de drie gemeenten verkennen of in het belang van de inwoners van deze gemeenten gekomen kan worden tot een duurzame en bestuurskrachtige oplossing in regionaal perspectief, die op zoveel mogelijk draagvlak kan rekenen?*

*Kunt u daarbij aangeven:*

*a. Wat uw verwachtingen zijn ten aanzien van deze verkenning?*

Antwoord college van B&W:

Voor ons zijn de verwachtingen van beide sporen uiteraard aan elkaar gerelateerd. Wij zullen de uitkomst van beide sporen moeten afwachten. Dit hebben wij nodig om een goede afweging te kunnen maken. Stel dat we voor het behoud van de zelfstandigheid de lasten met 40 tot 50 procent moeten verhogen en dat dit niet aan de orde is bij een herindeling van de drie gemeenten, dan zullen we deze zaken tegen elkaar moeten afwegen. Wij hopen deze afweging te kunnen maken op basis van twee documenten, die met elkaar te vergelijken zijn. Dan zien we wel waar we op uit komen. De lijn is zelfstandigheid, maar we weten het in dit stadium nog niet. Er kunnen zoveel offers gevraagd worden, dat je op een gegeven moment tot de conclusie komt dat we dat onze inwoners niet kunnen aandoen.

*b. Kunt u aangeven welke houding u aanneemt ten aanzien van deze verkenning?*

Antwoord college van B&W:

Naar aanleiding van de oproep van GS om ook het gesprek aan te gaan met de gemeenten Groningen en Ten Boer over een eventuele herindeling hebben we intern een discussie gevoerd over het tweesporenbeleid. Daar is uiteindelijk niet door de raad voor gekozen. Het was in het voortraject duidelijk dat als de gemeente Haren het zelf niet zou doen, de provincie het gesprek zou opstarten. Zo is het ook gegaan. Als GS dan echt een artikel 8-procedure starten, komt het toch nog als een verrassing en in die zin komt het dan ook wat negatief over. We menen overigens ook dat het enigszins schuurt met het coalitieakkoord van GS.

College van GS:

In ons collegeakkoord staat dat we de verantwoordelijkheid in beginsel aan de gemeenten overlaten. Er staat echter ook dat gemeenten moeten kunnen aantonen dat hun keuze ten aanzien van de bestuurlijke toekomst, toekomstbestendige en bestuurskrachtige gemeenten opleveren in regionaal evenwichtig perspectief. Dat staat er niet zomaar. Bij een eventueel herindelingsadvies van de gemeenten Groningen en Ten Boer moeten GS een zienswijze opstellen. Die zienswijze is een advies aan de minister van BZK. In die zienswijze moeten wij toetsen aan de criteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling en onder meer ingaan op de duurzaamheid van de nieuwe gemeente, ook in regionaal perspectief. Wij moeten dan ook iets zeggen over de positie van de gemeente Haren en eveneens aangeven of de gemeenten Groningen en Ten Boer zich georiënteerd hebben op hun regio en wat daarvan de uitkomst is. Daarom hebben wij in een vroegtijdig stadium aangegeven dat wij de

gemeente Haren de ruimte geven om de zelfstandigheid te verkennen, maar de gemeente ook opgeroepen dat andere spoor te verkennen.

College van B&W:

Maar er staat in het coalitieakkoord ook dat de provincie een herindeling niet van bovenaf oplegt.

College van GS:

Dat is ook niet het geval. Wij zijn een artikel 8-procedure gestart om er procesmatig voor te zorgen dat naast de zelfstandigheid van Haren, ook een eventuele herindeling van de drie gemeenten wordt verkend. Wij zijn deze procedure niet gestart om a priori op een herindeling uit te komen, dat hebben wij vanaf het begin ook aangegeven. Het is overigens wel zo dat de procedure ons de mogelijkheid geeft om als provincie uiteindelijk zelf een herindelingsontwerp op te stellen. Maar daar is in dit stadium absoluut geen sprake van.

College van B&W:

Het was in onze ogen logischer geweest als de nadere verkenningen volgtijdelijk zouden plaatsvinden, dat eerst de verkenning van de gemeente Haren naar de zelfstandigheid was afgerond. Maar we hebben er ook begrip voor dat, als de gemeenten Groningen en Ten Boer de fusiedatum 1 januari 2019 willen halen, de tijdsdruk een gegeven is.

College van GS:

Begrijpt u waarom wij dit open overleg zijn gestart, vanuit het hiervoor geschetste perspectief? Vanuit het grotere geheel en de verantwoordelijkheid die ons college heeft dat er wordt nagegaan of er voldoende is gekeken naar het regionale perspectief en de duurzaamheid?

College van B&W:

Als er meer naar het geheel wordt gekeken, naar wat er elders in de provincie gebeurt en volgens het provinciebestuur zou moeten gebeuren, hebben wij daar begrip voor. Maar de vraag is ook interessant of wij de meerwaarde van een zelfstandige gemeente Haren voor de regio aannemelijk kunnen maken. De gemeente Haren is erg gericht op de regio en niet een opgesloten dorp. We willen onderdeel zijn van het geheel. Met een wat andere uitgangspositie kan daar volgens ons heel verschillend naar gekeken worden.

*c. Kunt u aangeven wat deze verkenning naar uw opvatting inhoudelijk en procesmatig zou moeten opleveren?*

Antwoord college van B&W:

Voor ons is het wel interessant om te weten wat het beeld van de gemeente Groningen is. Waarom is het volgens de gemeente Groningen voor de ontwikkeling van de stad en de regio van groot belang dat de gemeente Haren mee gaat in een fusie? Wat is daar de meerwaarde van? Het spoor ter onderbouwing van de zelfstandigheid richt zich heel erg op het perspectief van wat goed voor Haren is. In de verkenning van een eventuele herindeling moeten we ook wat breder gaan kijken. Dat vinden wij een belangrijke overweging.

De heer Apotheker:

Ik wil daar wel iets over zeggen. De gemeente Groningen heeft hierover onder meer gezegd dat de ontwikkelkracht van een grotere gemeente steviger is. Met een herindeling van de drie gemeenten ben je de noordelijke metropool met 220.000 inwoners, dit geeft de gemeente landelijk en internationaal een betere positie. De gemeente Groningen vindt dit belangrijk. Waar de inwoners in de ogen van de gemeente Groningen bij gebaat zouden zijn, is dat er een ontwikkelagenda kan worden opgesteld voor het hele gebied, die beïnvloed wordt door een visie op het gebied van Haren, op Groningen-Zuid, op de retail-functie, op het stationsgebied en dergelijke. De gemeente Groningen geeft aan dat dit soort elementen in een verkenning terug zouden moeten komen.

College van B&W:

Daar gaat het dan natuurlijk om. Hoe zit het met de voorzieningen? Worden die voorzieningen beter en zijn die beter gegarandeerd? Dan gaat het om de ontwikkelingen van het groene gebied in Haren en het karakter van Haren. Kan dat in een zelfstandige gemeente makkelijker bewaakt worden, dan in het grote geheel? Kunnen we ten aanzien van het hoge voorzieningenniveau, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijshuisvesting, garanties krijgen of wordt dat na een eventuele herindeling minder?

Wanneer het gaat om de ontwikkeling van de kleinere dorpen, verwachten we daar heel veel input voor van met name de gemeente Ten Boer.

De heer Apotheker:

Dat is een belangrijk punt. De gemeente Groningen heeft de afgelopen periode een verandering doorgevoerd in haar besturingsfilosofie en cultuur. De gemeente bestuurt minder vanuit het stadhuis, maar sluit meer aan op de wensen en initiatieven van burgers. Als je die bestuursattitude met elkaar deelt, ligt er een kans en kan je gezamenlijk een nieuwe gemeente vormen die zich richt op het ontwikkelen en ruimte geven aan burgerkracht. Dit sluit aan bij een van de deelprojecten, die de gemeente Haren op het moment nader vormgeeft. Dat is niet iets dat je in een andere constellatie hoeft te verliezen.

College van B&W:

Dat klopt, de gemeente Ten Boer zet daar ook stevig op in. We hebben daar ook heel duidelijke denkbeelden over en verwachten dat je daar best met elkaar over van gedachten kan wisselen. We geven burgerparticipatie op het moment natuurlijk ook al vorm. We kijken naar de kernen die we hebben, we hebben dorpswethouders, we hebben contact met de buurthuizen et cetera. Ook de gemeente Haren heeft niet alleen het dorp Haren, maar kent vier kernen met eigenlijk elk een eigen cultuur.

Voor ons is de vraag ook interessant of het winkelcentrum van Haren in de toekomst iets worden als in één van de Groninger wijken. Dat zijn natuurlijk wel zorgen die wij hebben. Worden verschillende wijkcentra dan allemaal in samenhang met de Grote Markt bekeken, of zijn er ook winkelcentra die veel meer eigen ruimte hebben om ook in de regio een belangrijke rol te spelen? Je krijgt op dat punt na een eventuele herindeling ook een ander afwegingskader. Over dat verschil moeten we het met elkaar hebben.

De heer Apotheker:

Dat klopt. Het is tegelijkertijd goed om je te realiseren dat een grotere gemeente ook een andere bestuurs- en ambtelijke kracht heeft, als motor en om economische processen te faciliteren. De gemeente Groningen heeft oog voor de regiofunctie van Haren en beziet de ontwikkelkansen vanuit het geheel.

College van GS:

De gemeente Haren heeft een visie, ik neem aan dat daarin ook iets staat over hoe de gemeente Haren de ontwikkelingen van het stedelijk stadscentrum ziet?

College van B&W:

We hebben in 2014 een centrumvisie vastgesteld en zijn nu bezig met de ontwikkeling van het Haderaplein. Het plein moet ontwikkeld worden, ook vanuit financieel oogpunt. Dat is best een zorgpunt, maar we verwachten ook dat we dit goed kunnen afronden. De ontwikkeling is een onderdeel van de totale centrumvisie. Daarin staat dat we een regiofunctie behouden. We willen graag conceptstores behouden, dat is wel de kracht van de gemeente Haren.

College van GS:

U stelt nu een toekomstvisie voor de gemeente Haren op. Voor deze verkenning zou het mooi zijn als u uit deze toekomstvisie elementen kunt filteren, waarvan u aangeeft dat deze zo belangrijk zijn voor Haren. Aan de hand van deze elementen kunt u dan het gesprek voeren met de gemeenten Groningen en Ten Boer, waarbij u bespreekt of deze elementen behouden kunnen blijven en of een eventuele herindeling kan leiden tot extra uitvoeringskracht om die doelen te bereiken. Op basis daarvan kunnen de gemeenten een gezamenlijke ontwikkelagenda opstellen voor het grotere geheel. De gemeente Haren is ook haar eigen ontwikkelkracht in beeld aan het brengen en kan deze dan vergelijken met de ontwikkelkracht binnen het grote geheel.

College van B&W

Het is inderdaad een goede gedachte om na te gaan op welke manier wij de ambitie die wij in Haren hebben, het beste kunnen realiseren. Het is bekend dat de gemeente Ten Boer al met de gemeente Groningen zaken uitwerkt met betrekking tot de voorzieningenstructuur (bijvoorbeeld ten aanzien van de nonfood-retail), het woonprogramma, een groenbuffer (het Thesingebos) en dergelijke. Dat zijn de bouwstenen die de gemeente Ten Boer eerder al in het gesprek over de herindeling met de gemeente Groningen heeft ingebracht. Het klinkt heel aantrekkelijk om op die manier naar projecten te kijken.

In de toekomstvisie zit misschien wat meer wat er is en wat we willen houden dan een vooruitblik naar over twintig jaar. Voor de gemeente Haren zijn het behoud van het groene karakter, het hoge voorzieningen (onderwijs, zorg, sport) en de goede bereikbaarheid belangrijke punten. Daarnaast vinden inwoners het maatwerk en de kleinschaligheid heel belangrijk, vooral als het gaat om de zorg en de SW. Daar moet binnen een groter geheel veel aandacht voor zijn, ook omdat dit op het moment heel goed gaat.

*3. Wat is uw mening, in het licht van het B&A-rapport 'Verkenning zelfstandigheid Gemeente Haren', over een herindeling van de gemeenten Groningen en Ten Boer met de gemeente Haren, ten aanzien van:*

*a. het belang van (de inwoners van) uw gemeente en van de drie gemeenten gezamenlijk in regionaal perspectief?*

*b. een samenhangend, regionaal evenwichtig en duurzaam perspectief op de bestuurlijke organisatie in de regio?*

De heer Apotheker:

Bij vraag 2 hebben we al dingen besproken over het regionale perspectief. Welke punten wilt u verder inbrengen?

Antwoord college van B&W:

Binnen de zes deelprojecten komt alles aan de orde wat in vraag 3 besloten is. We zijn daar op dit moment druk mee bezig.

*4. Welke voorwaarden stelt u aan een eventuele herindeling, indien de gemeente Haren daarvan onderdeel zou uitmaken?*

Antwoord college van B&W:

We hebben een lijst opgesteld met punten die wij bij een eventuele herindeling belangrijk vinden. De raad zal deze lijst maandag 25 april a.s. bespreken.

College van GS:

Wij ontvangen graag de door u vastgestelde lijst, na de bespreking in de raad. Ook met het oog op het gesprek met de drie gemeenten op 28 april a.s.

De heer Apotheker:

De gemeente Groningen heeft in het eerste ronde gesprek de financiën van de gemeente Haren als aandachtspunt voor de verkenning naar voren gebracht. De gemeente Groningen heeft zorgen over de financiële positie van Haren. De gemeenten Groningen en Ten Boer zijn goed op de hoogte van de elkaars financiële situatie aangezien de gesprekken over een gemeentelijke herindeling in deze gemeenten al langer worden gevoerd. De gemeente Groningen heeft nu behoefte om ook zo objectief en transparant mogelijk inzicht te krijgen in deze gegevens van Haren.

Antwoord college van B&W:

Wij laten in het andere spoor een 'financiële stresstest' uitvoeren, daarmee wordt goed inzicht geboden in de hoe de financiën ervoor staan en wat er de komende jaren moet gebeuren.

College van GS:

Om het verzoek nog wat nader te duiden: de gemeente Groningen heeft aangegeven graag inzicht te willen in een aantal fundamentele kengetallen. Hoe staat de gemeente Haren er op die punten voor en wat zou het betekenen als we gaan herindelen, ook voor het totaal? Dat is volgens ons een begrijpelijke vraag. De gemeente Haren kijkt bij de onderbouwing van de zelfstandigheid ook naar de financiën, wat op zich ook heel logisch is. Kunt u wat meer over deze stresstest vertellen?

Antwoord college van B&W:

We zijn al heel lang bezig om de zaken op het gebied van financiën te verbeteren. We kennen onze schuldpositie en daar zijn we verbetering in aan het aanbrengen. We hebben de afgelopen jaren forse bezuinigingen achter de rug, dat gaat de goede kant op. In 2022 zijn de cijfers ook weer gezond.

De vraag is nu of wij een financieel robuuste gemeente zijn, daarom laten wij een stresstest uitvoeren. In de stresstest wordt de huidige situatie, met de financiële maatregelen die zijn genomen, nagegaan hoe dat op de lange termijn uitpakt en of dat een stabiel beeld oplevert. De rente zou bijvoorbeeld kunnen stijgen, het gemeentefonds fluctueert. Wat gebeurt er om ons heen? Waar liggen de risico's? Die risico's willen we zelf ook goed in beeld hebben.

College van GS:

Er zitten uiteraard parallellen in beide sporen, ook ten aanzien van de financiële verkenning. De informatie uit het project 'Beterr Haren' is relevant voor beide sporen. Is het mogelijk om de informatie met elkaar te delen?

Antwoord college van B&W:

Dat is prima, we kunnen de gewenste informatie en resultaten aan u overleggen. Een vraag nog over de financiën. Hoe staan Ten Boer en Groningen daar nu samen in? Zij willen van ons weten hoe Haren er financieel voorstaat, maar hoe is dat andersom? Kijken zij ook naar de totale eindsituatie?

College van GS:

De situatie van de gemeenten Groningen en Ten Boer is inmiddels bekend. De gemeente Groningen heeft daarnaast een dusdanig groot weerstandvermogen, dat risico's goed in de nieuw te vormen gemeente kunnen worden opgevangen. De gemeente Groningen heeft behoefte aan inzicht in de risico's als de gemeente Haren ook kiest voor een herindeling en wil weten waar men in dat geval rekening mee moet houden. Daarnaast zal in beeld gebracht moeten worden wat een eventuele herindeling van de drie gemeenten zou betekenen voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds en voor de uitkering uit de maatstaf herindeling. Dat is voor de gemeenten Groningen en Ten Boer al in beeld gebracht. Dat zullen wij op ons nemen.

*5. Welke andere bestuurlijke oplossingen zijn voor u bespreekbaar, die de gemeente Haren zouden kunnen helpen om de geconstateerde knelpunten duurzaam op te lossen?*

Antwoord college van B&W:

Naast de twee sporen die wij nu onderzoeken, zijn er geen andere oplossingen.

De heer Apotheker:

Er zijn andere alternatieven voor de gemeente Haren in beeld geweest, die er niet meer zijn. De verkenningen met de gemeente Tynaarlo en met de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren. Dat maakt dit verkennend open overleg toch extra noodzakelijk? Als de gemeente Haren niet zelfstandig blijft is een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer nog het enige alternatief.

College van B&W:

Dat klopt. De gemeente Tynaarlo heeft heel duidelijk gezegd dat ze geen prioriteit geven aan een fusie, dus dat is helder. We zijn ook in gesprek geweest met de gemeente Hoogezand-Sappemeer. Overigens menen wij dat het rapport van B&A niet zo slecht is als de buitenwacht er naar kijkt. Als je het rapport echt goed leest, dan zitten er een heleboel punten in waaruit heel duidelijk blijkt dat Haren zijn zaken grotendeels uitstekend voor elkaar heeft. Bureau B&A heeft ook een aantal punten genoemd waar het beter kan.

*6. Kunt u aangeven of voor (kernen/dorpen in) uw gemeente een of meer grenscorrecties aan de orde kunnen zijn?*

*Zo ja:*

*a. Voor welke kernen/dorpen of gebied in uw gemeente is dat het geval?*

*b. Wat is uw opvatting over deze mogelijke grenscorrectie(s) en wat is het draagvlak voor deze grenscorrectie(s) bij de inwoners in het betreffende gebied?*

Antwoord college van B&W:

Het gemeentebestuur heeft nu geen concreet voorstel voor een grenscorrectie, die bij een eventueel vervolg zou moeten worden doorgevoerd. Mocht er een vervolg komen, is het wel een punt om nader te onderzoeken, vooral in de kleinere kernen in het zuidelijke deel van de gemeente.

### **Vervolgprocedure**

Het college van B&W spreekt enige zorg uit over de planning. De heer Apotheker meldt dat op 28 april 2016 een bijeenkomst met de drie gemeenten plaatsvindt. De bevindingen uit de eerste ronde gesprekken worden dan met elkaar gedeeld. Ook worden dan afspraken gemaakt over het vervolg. Voor het overleg op 28 april bepalen de colleges van B&W zelf de delegatie. Indien gewenst kan ook een delegatie van raadsleden bij de bijeenkomst aanwezig zijn.

### **Rondvraag en sluiting**

Er zijn geen opmerkingen meer. De heer Apotheker bedankt de aanwezigen en sluit de bespreking.

## **Verslag van het overleg op basis van artikel 8, lid 1 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) met de gemeente Ten Boer op 26 april 2016**

Aanwezig:

Onafhankelijk voorzitter: H.H. Apotheker

Ondersteuning voorzitter: mw. A. Rohen

Namens Gedeputeerde Staten van Groningen:

Gedeputeerde P. Brouns, gedeputeerde H. Staghouwer, mw. F. van der Geest (adviseur)

Gemeente Ten Boer:

Burgemeester A. van de Nadort (burgemeester), wethouder P. Heidema, wethouder mw. A. Postma en gemeentesecretaris mw. J. De Groot

Verslaglegging:

Mw. H. van der Molen en mw. G. Bonting (Notuleerservice Mooi Werk)

Locatie:

Provinciehuis Groningen

### **Opening en mededelingen**

Het open overleg in het kader van de Arhi-procedure met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer is aangekondigd en toegelicht in de brief van 30 maart 2016. Op 8 april 2016 heeft een informatieve bijeenkomst plaatsgevonden.

Dit is de eerste ronde in het kader van het open overleg en is bedoeld om de standpunten van de gemeenten te verkennen. Voorafgaand aan het gesprek is een vragenlijst toegezonden. GS hebben ervoor gekozen om de gesprekken te voeren met een onafhankelijk gespreksleider, de heer Apotheker. Het open overleg wordt weliswaar extern begeleid, maar GS zijn verantwoordelijk voor de uitnodiging en de inrichting van het open overleg. GS voeren eerst een aantal gesprekken met de afzonderlijke colleges van B&W, daarna wordt het vervolg verder ingericht.

### **Communicatie**

Van de gesprekken worden verslagen gemaakt. De verslagen zijn vertrouwelijk. Het conceptverslag van ieder gesprek wordt voor commentaar en afstemming over feitelijke onjuistheden aan de gemeenten gezonden. Daarna worden de verslagen door GS vastgesteld. Alleen bij een eventueel provinciaal herindelingsontwerp dienen de verslagen te worden bijgevoegd en worden de verslagen daarmee openbaar.

Het is van belang dat gemeenteraden goed in het proces worden meegenomen. Hoe de colleges van B&W dat vertrouwelijk organiseren, is een verantwoordelijkheid van de colleges.

### **Bespreking vragenlijst**

*1. De commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen heeft op basis van een inhoudelijke analyse in haar rapport 'Grenzeloos Gunnen' geconcludeerd dat, met het oog op de complexe en urgente sociale en economische opgaven in deze provincie, de bestuurskracht van de Groninger gemeenten in de regionale context duurzaam moet worden versterkt. Voor uw gemeente adviseerde de commissie een herindeling tussen de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer.*

*Kunt u voor uw gemeente kort schetsen wat uw opvatting is ten aanzien van de bestuurlijke toekomst van uw gemeente?*

### **Antwoord college van B&W:**

Het samenwerkingsmodel Ten Boer-Groningen dateert van 1 januari 2007. Dat samenwerkingsproces heeft heel goed gewerkt, tot tevredenheid van beide gemeenten. Als college hebben we echter geconstateerd dat de zelfstandigheid van onze gemeente een heel moeilijke, eigenlijk niet meer haalbare optie is. Dat heeft in hoofdlijnen met twee zaken te maken. In de eerste plaats met de financiële situatie van Ten Boer. Door die situatie zijn de reserves gekrompen tot het wettelijk minimum. Eigenlijk kunnen daarmee geen tegenvallers meer opgevangen worden. De bestaande



budgetten nog aanpassen, is bijna onmogelijk. Onze gemeente is financieel gezien zeer kwetsbaar. Om aan onze bezuinigingsdoelstelling te voldoen, hebben we behoorlijk bezuinigd op ons eigen personeel. Dat betekent dat we de unit in het gemeentehuis in Ten Boer, die al klein was, nog kleiner hebben gemaakt. Dat is wel een kwetsbaar aspect. Het tweede punt is dat het voor politieke partijen steeds moeilijker wordt om mensen te vinden, die politiek actief willen zijn. Dat bij elkaar heeft bij ons tot de conclusie geleid, dat een zelfstandige gemeente Ten Boer op de lange termijn niet haalbaar is en dat er iets moet gebeuren. We zijn de discussie met de raad aangegaan, op basis van een tweetal opties als de zelfstandigheid niet langer houdbaar is: een herindeling met een aantal plattelandsgemeenten of een herindeling met de gemeente Groningen. Een meerderheid van de raad koos voor een samenvoeging met de gemeente Groningen.

*2. Hoe staat u tegenover de door Gedeputeerde Staten gestarte Arhi-procedure gericht op het samen met de drie gemeenten verkennen of in het belang van de inwoners van deze gemeenten gekomen kan worden tot een duurzame en bestuurskrachtige oplossing in regionaal perspectief, die op zoveel mogelijk draagvlak kan rekenen?*

*Kunt u daarbij aangeven:*

*a. Wat uw verwachtingen zijn ten aanzien van deze verkenning?*

Antwoord college van B&W:

Het is van belang dat er een duidelijk, gedragen en helder standpunt van de gemeente Haren komt over wat de gemeente nu echt wil. Wij hebben er begrip voor dat dit gevoelig ligt, maar het vraagt om een open, transparante communicatie en houding. Dat is voor ons een belangrijke basis om verder te gaan in het proces.

We hebben de afgelopen jaren goede ervaringen met de intensieve samenwerking met de gemeente Groningen opgedaan en in dat kader al veelvuldig gesprekken gevoerd over bijvoorbeeld het behoud van eigenheid van de gemeente en plattelandsbeleid. We hebben daardoor op het moment toch een andere startpositie dan de gemeente Haren, waar dit soort gesprekken nog niet zijn gevoerd.

*b. Kunt u aangeven welke houding u aanneemt ten aanzien van deze verkenning?*

Antwoord college van B&W:

Wij hebben zowel reserves als een zeker begrip, dat GS de Arhi-procedure zijn gestart. De reserves hebben te maken met onze zorg dat wij, in het proces dat wij samen met de gemeente Groningen doorlopen, de herindelingsdatum van 1 januari 2019 niet gaan halen. Als de gemeente Haren wordt meegenomen in het herindelingsproces, is het van groot belang dat zij zich opstelt als een constructieve partner.

College van GS:

Wij willen het open overleg zo inrichten dat de datum 1 januari 2019 voor de gemeenten Groningen en Ten Boer niet in het gedrang komt. Daarom willen wij voor de zomer duidelijkheid hebben over de positie van Haren. GS hebben de artikel 8-procedure opgestart, omdat de gemeente Haren het besluit heeft genomen om eerst de zelfstandigheid te verkennen. Dit, ondanks herhaalde verzoeken van GS om parallel eveneens de verkenning naar de optie van een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer te onderzoeken. Mocht deze zomer uit de verkenning van Haren naar zelfstandigheid namelijk blijken dat dit eventueel toch niet haalbaar is, zou de verkenning van de herindeling met drie gemeenten de planning van beide gemeenten in gevaar brengen. Dat is de reden dat GS de provinciale Arhi-procedure zijn gestart.

*c. Kunt u aangeven wat deze verkenning naar uw opvatting inhoudelijk en procesmatig zou moeten opleveren?*

Antwoord college van B&W:

Wat wij het belangrijkste vinden, is dat er een duidelijk en gedragen standpunt komt in de gemeente Haren over wat men wil. We hebben wel begrip dat dit lastig is, maar die heldere koers moet er politiek komen. We hopen dat de verkenning open en transparant verloopt, zonder verborgen agenda's. Dat is voor ons een belangrijke basis voor het vervolg. Voor de kwaliteit van het proces is die houding ook belangrijk. Dan kan namelijk volledig en met positieve energie invulling gegeven

worden aan de verkenning. Wij constateren dat de gemeente Haren zich momenteel in de eerste plaats richt op het handhaven van de zelfstandigheid.

Inhoudelijk is voor ons een belangrijk aandachtspunt dat er straks een nieuwe gemeente ontstaat, waarvoor een strategische visie moet worden opgesteld. Daar zijn wij nu mee bezig en dit moet gebeuren, ongeacht de uitkomst van deze verkenning. Het gaat er om voor een nieuwe gemeente dienstverleningsconcepten op te stellen, een nieuwe gemeente die bestaat uit een stedelijk gebied en een deel plattelandsgedebied. Dat wordt op dit moment door de gemeente Groningen ontwikkeld en wij voeren daar goede gesprekken over. Het buitengebied zou met Haren groter worden, wat betreft inwonertallen en oppervlakte, en neemt daardoor in gewicht toe. Alhoewel wij ook menen dat de gemeenten Haren en Ten Boer heel verschillend zijn, zo heeft de gemeente Ten Boer een veel meer agrarisch karakter.

De gemeente Ten Boer werkt op een open en op vertrouwen gebaseerde wijze met de gemeente Groningen samen. We vinden het geen goede gedachte om wensenlijstjes neer te leggen voor de herindeling. Alhoewel we begrip hebben voor sommige zorgen van de gemeente Haren, plaatsen we zowel procesmatig als inhoudelijk toch wel kanttekeningen bij de voorwaarden die de gemeente Haren inmiddels voor een eventuele herindeling heeft geformuleerd.

*3. Wat is uw mening, in het licht van het B&A-rapport 'Verkenning zelfstandigheid Gemeente Haren', over een herindeling van de gemeenten Groningen en Ten Boer met de gemeente Haren, ten aanzien van:*

*a. het belang van (de inwoners van) uw gemeente en van de drie gemeenten gezamenlijk in regionaal perspectief?*

Antwoord college van B&W:

Met een gemeentelijke herindeling neemt de afstand tussen de burger en het bestuur toe. Dit is voor ons een belangrijk punt om mee aan de slag te gaan. De aandacht voor dorpsgemeenschappen borgen, is best een lastig punt. Na de herindeling moet daar ook nog meer aandacht aan worden besteed. In Ten Boer hebben wij de laatste jaren veel ingezet op het versterken van burgerkracht. We hebben bijvoorbeeld een dorpencoördinator aangesteld en projectgeld voor burgerinitiatieven. Op het terrein van het sociaal domein lopen we in Ten Boer ver vooruit. We werken in de breedte (dus alles bijeen: werk en inkomen, Wmo, ouderen) en worden daarbij door de gemeente Groningen ondersteund. Dat werkt uitstekend. Het is goed om dergelijke zaken kleinschalig aan te pakken met een team dat uniek is en op de gemeente Ten Boer is toegesneden. Maar het is natuurlijk wel kwetsbaar, omdat het team zo klein is. Dan is het goed dat je een grote organisatie in Groningen hebt, die daar flexibel op in kan spelen.

*b. een samenhangend, regionaal evenwichtig en duurzaam perspectief op de bestuurlijke organisatie in de regio?*

Antwoord college van B&W:

De gemeenten Ten Boer en Haren hebben in onze ogen eigenlijk weinig gemeen. Het zijn twee totaal verschillende soorten gemeenten, zowel qua inwoners als qua gebied. Of de gemeenten zo complementair zijn en of er meerwaarde voor bijvoorbeeld onze inwoners is, is voor ons de vraag. De meerwaarde ligt voor ons vooral in een herindeling met de gemeente Groningen. De inwoners van de gemeenten Ten Boer en Groningen verschillen natuurlijk ook. Maar de meerwaarde zit in de bestaande samenwerking met Groningen en ook maken de inwoners van Ten Boer gebruik van de voorzieningen in de stad. We denken niet dat het voor ons echt veel verschil maakt of de gemeente Haren nu wel of niet onderdeel uit gaat maken van de nieuw te vormen gemeente.

Wel is het zo dat wanneer de gemeente Haren ook kiest voor een herindeling, dit van invloed zal zijn op de strategische visie die opgesteld wordt voor de nieuwe gemeente. In deze visie zal onder meer ingegaan worden op de relatie tussen het stedelijke en landelijke gebied. Alhoewel het karakter van de gemeenten Haren en Ten Boer in onze ogen heel verschillend is, zou het landelijk gebied met Haren wel groter worden (zowel naar inwonertallen als naar oppervlakte) en krijgt het daarmee meer gewicht. Het belang dat de gemeente Groningen bij het ommeland heeft, wordt overigens ook steeds groter. Heel veel delen van de provincie zijn op de stad gericht. Het is de enige metropool in Noord-Nederland. Heel veel dingen die de stad biedt, hebben we in het buitengebied niet. En dat geldt andersom ook. Die symbiose moet op gang gebracht worden. Het ommeland wordt vaak als krimpgebied en dus 'probleemgebied' getypeerd, maar biedt ook veel kansen. Voor Haren menen wij specifiek dat de gemeente een aantal kansen, bijvoorbeeld op het gebied van woningbouw en

recreatie, beter zou kunnen benutten wanneer zij onderdeel zou uitmaken van een groter geheel. Wij weten uit ervaring dat de financiële positie van een kleinere gemeente kwetsbaarder is. In de regio heeft de gemeente Haren daarnaast in de laatste jaren, bijvoorbeeld ten aanzien van de Regiovisie, niet altijd een even stabiele rol gespeeld. Dat is niet goed voor de samenwerking in de regio.

*4. Welke voorwaarden stelt u aan een eventuele herindeling, indien de gemeente Haren daarvan onderdeel zou uitmaken?*

Antwoord college van B&W:

Zoals wij hebben aangegeven, is een belangrijke voorwaarde voor ons dat we de herindelingsdatum 1 januari 2019 halen. Daarnaast willen we dat deze verkenning een duidelijke positiebepaling van de gemeente Haren voor het vervolg oplevert. Voor een gezamenlijk vervolg vinden we het van groot belang dat de gemeente Haren besluit tot een gemeentelijke herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer.

*5. Welke andere bestuurlijke oplossingen zijn voor u bespreekbaar, die de gemeente Haren zouden kunnen helpen om de geconstateerde knelpunten duurzaam op te lossen?*

Antwoord college van B&W:

Volgens ons is er geen andere oplossing voor de gemeente Haren, zowel vanuit financieel als bestuurlijk perspectief.

*6. Kunt u aangeven of voor (kernen/dorpen in) uw gemeente een of meer grenscorrecties aan de orde kunnen zijn?*

*Zo ja:*

*a. Voor welke kernen/dorpen of gebied in uw gemeente is dat het geval?*

*b. Wat is uw opvatting over deze mogelijke grenscorrectie(s) en wat is het draagvlak voor deze grenscorrectie(s) bij de inwoners in het betreffende gebied?*

Antwoord college van B&W:

Dat is niet het geval.

## **Vervolgprocedure**

De heer Apotheker meldt dat op 28 april 2016 een bijeenkomst met de drie gemeenten plaatsvindt. De bevindingen uit de eerste ronde gesprekken worden dan met elkaar gedeeld. Ook worden dan afspraken gemaakt over het vervolg. Voor het overleg op 28 april bepalen de colleges van B&W zelf de delegatie. Indien gewenst kan ook een delegatie van raadsleden bij de bijeenkomst aanwezig zijn.

## **Rondvraag en sluiting**

Er zijn geen opmerkingen meer. De heer Apotheker bedankt de aanwezigen en sluit de bespreking.

## **Verslag van het overleg op basis van artikel 8, lid 1 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer op 28 april 2016**

### **Aanwezig:**

Onafhankelijk voorzitter: H. Apotheker

Ondersteuning voorzitter: mw. A. Rohen

### **Namens Gedeputeerde Staten van Groningen:**

Gedeputeerde P. Brouns, mw. F. van der Geest (adviseur)

### **Gemeente Groningen:**

Burgemeester P. den Oudsten, wethouder T. Schroor, gemeentesecretaris P. Teesink, J. Dijkstra (manager)

### **Gemeente Haren:**

Burgemeester P. van Veen, wethouder M. Verbeek, loco-gemeentesecretaris mw. D. Groeneweg, raadslid mw. M. Bachman (D66), raadslid mw. D. Praamstra (ChristenUnie), raadslid H. Sietsma (GroenLinks)

### **Gemeente Ten Boer:**

Burgemeester A. van de Nadort, wethouder mw. A. Postma, wethouder P. Heidema, gemeentesecretaris mw. J. de Groot en raadslid R. Stayen (Algemeen Belang)

### **Verslaglegging:**

Mw. G. Bonting (Notuleerservice Mooi Werk)

### **Locatie:**

Provinciehuis Groningen

## **Opening en mededelingen**

De heer Apotheker: Ik heet u allen van harte welkom en stel voor om een korte voorstelronde te doen. GS hebben mevrouw Rohen en mij gevraagd het open overleg te begeleiden. Vanuit deze rol hebben wij deze bijeenkomst voorbereid. Het doel van de bijeenkomst is drieledig. Wij zullen eerst het proces tot nu toe toelichten. Vervolgens zullen wij terugblikken op de eerste ronde gesprekken en gaan wij in op de opgehaalde beelden. Tot slot zullen wij een procesvoorstel doen voor het vervolg van het open overleg. Wij zullen dit doen aan de hand van een presentatie, die wij voor deze bijeenkomst hebben voorbereid (de presentatie is als bijlage toegevoegd).

## **Presentatie: eerste bevindingen en vervolgproces**

Mevrouw Rohen geeft een toelichting op het proces. De aanleiding, het doel, het karakter en de spelregels van het open overleg worden nogmaals geschetst. Vervolgens gaat mevrouw Rohen in op de eerste ronde van het open overleg.

Mevrouw Rohen: Voorafgaand aan de eerste ronde gesprekken hebben alle colleges ter voorbereiding dezelfde vragenlijst van GS ontvangen. Deze vragen waren uiteraard niet limitatief. De eerste gespreksronde met de afzonderlijke colleges van B&W is inmiddels afgerond. Onze bevindingen die wij in deze bijeenkomst aan u willen terugkoppelen, zijn op deze gesprekken gebaseerd en betreffen zowel de inhoud als het proces. Op basis daarvan willen wij graag een voorstel doen voor het vervolg van het open overleg. Overigens zijn de conceptverslagen op dit moment nog niet allemaal gereed en teruggestuurd aan de colleges van B&W voor commentaar en afstemming over mogelijke feitelijke onjuistheden. Mocht u in onze schets van de bevindingen hierna iets horen dat feitelijk niet juist is, verzoeken wij u dit aan te geven.

De heer Apotheker: Uit de gesprekken, maar ook denkend over een potentiële nieuwe gemeente, hebben wij een aantal beelden proberen op te halen die vervat kunnen worden in drie begrippen.

### *1. Bestuurskracht*

Het eerste begrip is 'bestuurskracht'. Het gaat dan om diverse aspecten. De regionale agenda en de ontwikkeling van het regiovisiegebied Groningen-Assen, een inwoneraantal en een gebiedsomvang die de nieuwe gemeente Groningen beter op de kaart zet. Ook is er een sterke samenhang tussen de inwoners van de gemeenten Haren en Ten Boer met de stad Groningen, waar inwoners van de beide huidige gemeenten werken, winkelen en recreëren. Binnen een grote nieuwe gemeente kunnen krachtige subregionale agenda's opgesteld worden voor het gebied van de huidige gemeenten Haren en Ten Boer. Tevens kunnen gebiedsontwikkelpojecten aangewezen worden en een duurzame balans gerealiseerd worden tussen het stedelijk en het landelijk gebied. Als je deze elementen verder uitwerkt ontstaat er in onze ogen een duurzame agglomeratie en een duurzame balans tussen het stedelijke kerngebied en de zones en interessante deelgebieden daaromheen.

### *2. Burgerkracht*

Een tweede belangrijk begrip dat we uit de gesprekken hebben opgehaald is 'burgerkracht'. Dat is ook een belangrijk begrip dat terugkomt in de collegeprogramma's van de gemeenten. Er zijn diverse aspecten van belang: de ontwikkeling die je ziet van bestuur dichtbij de burger en de burger dichtbij het bestuur, het werken met gebieds- en wijkteams, het vormgeven van kleinschaligheid en het versterken van de eigen identiteit van kernen, wijken en dorpen, en het vormgeven van burgerparticipatie en coproductie van beleid.

### *3. Organisatiekracht*

Het derde begrip dat wij uit de gesprekken hebben gedestilleerd, en waardoor wij denken dat er een mooie dynamiek in het nieuwe grotere geheel kan ontstaan, is 'organisatiekracht'. Een herindeling van de drie gemeenten zou goed zijn voor de efficiëntie, omdat de gemeente Groningen ook in de huidige situatie al veel diensten voor de gemeenten Haren en Ten Boer verricht. Er zou één groot sterk apparaat ontstaan dat zich krachtig in de diverse gebieden laat zien. Een herindeling zou daarmee tevens een positief effect hebben op de democratische legitimatie, ook omdat de gemeente Groningen de gemeenten Haren en Ten Boer al in veel regionale overleggen vertegenwoordigt. Een nieuwe grotere gemeente kan daarnaast de trend van gebiedsgericht werken, een trend die gemeenten nu al laten zien, met de wens tot burgerparticipatie en een sterk, bestuurskrachtig bestuur en ambtelijk apparaat voor het geheel, krachtig verder vormgeven. Tot slot zou één grote nieuwe gemeente een financiële robuustheid en slagkracht opleveren, waarin eventuele tegenvallers goed opgevangen kunnen worden en die zeer passend is bij het willen besturen van een gebied van deze omvang. Dat zijn de drie beelden die wij uit de gesprekken hebben opgehaald en gecombineerd hebben met een aantal concepten. We gaan daar natuurlijk straks met elkaar over spreken.

Wij hebben in de eerste gespreksronde ook een aantal voorwaarden voor een eventuele herindeling van u gehoord. Het gaat allereerst om de herindelingsdatum 1 januari 2019, een datum die de gemeenten Groningen en Ten Boer willen handhaven. GS hebben reeds aangegeven deze wens als uitgangspunt voor het vervolgproces te nemen. Verder hebben de raden van Groningen en Ten Boer zich inmiddels uitgesproken voor de 'lichte samenvoeging'. Vooral voor de gemeente Groningen is dit een belangrijke voorwaarde, gezien de omvang van het ambtelijk apparaat (de gemeente heeft ongeveer 3.000 medewerkers en 2.700 fte in dienst). Als de drie gemeenten samen verder willen, zien wij daarin geen probleem. Uiteraard moeten dan wel goede afspraken gemaakt worden over een adequate fusie van de ambtelijke apparaten. Ook hebben wij de wens genoteerd van de gemeente Groningen voor een onafhankelijk onderzoek naar de financiële situatie van de gemeente Haren. Uiteraard hebben we hier tevens met de gemeente Haren over gesproken. Zo ook over het proces dat Haren nu zelf doorloopt, waarin ook een financiële analyse wordt gemaakt. Wij komen straks met een voorstel. Tot slot is er de voorwaarde, die wij willen meegeven voor de komende weken, om een nadere inhoudelijke verkenning met elkaar vorm te geven. Wij hebben hiervoor geprobeerd de drie beelden daarvoor neer te zetten, maar deze moeten verder met elkaar worden uitgewerkt.

De twee eerstgenoemde voorwaarden zijn meer technisch van aard. De twee laatste voorwaarden moeten we met elkaar verder uit gaan werken. Mevrouw Rohen heeft daarvoor een procesvoorstel voorbereid dat zij nu aan u zal voorleggen.

Mevrouw Rohen: Naast veel inhoudelijke zaken die we uit de gesprekken hebben opgehaald, hebben wij ook een aantal bevindingen gedaan ten aanzien van het proces dat u met elkaar loopt. Voordat ik voor het vervolg met een voorstel kom, wil ik daar eerst even op in gaan. Bouwen aan vertrouwen. U hebt met elkaar een geschiedenis. Nog veel belangrijker, u hebt met elkaar een toekomst, in welke

constellatie dan ook. Er kan inhoudelijk heel veel relevante en steekhoudende zaken met elkaar gewisseld worden, maar uiteindelijk gaat het pas leven als u het gevoel met elkaar heeft dat u in elkaar gelooft om dat voor elkaar te krijgen. U hebt allen een constructieve houding uitgesproken voor dit open overleg en dat is randvoorwaardelijk natuurlijk een heel goed begin. Maar het wordt belangrijk om elkaar de komende tijd goed in de ogen te kijken, wanneer u het gesprek met elkaar vervolgt. Ook heeft u in de gesprekken aangegeven dat u zich in het licht van de deadline van 1 juni a.s. enigszins zorgen maakt over de kwaliteit van het proces. Wij hebben daar goed naar geluisterd en menen met ons voorstel daaraan tegemoet te komen. De kwaliteit van het proces is natuurlijk uiterst belangrijk voor een succesvol resultaat.

Zoals u zojuist hoorde, hebben we wel heel veel gedeelde belangen en kansen gezien, die heel veel aanknopingspunten bieden om het gesprek met elkaar te vervolgen. Wij stellen voor om de inhoudelijke verkenning voort te zetten in één of twee gesprekken met een delegatie vanuit uw colleges gezamenlijk. Wij denken daarbij zelf, maar dat is een suggestie, aan de burgemeester en één wethouder en de gemeentesecretaris. Want er kunnen natuurlijk ook zaken uit het overleg voortkomen waar direct een en ander voor in gang moet worden gezet en dan houden we de lijnen kort.

Parallel daaraan zal er een stuk 'factfinding' moeten plaatsvinden. En de elementen daarvoor zijn eigenlijk al de revue gepasseerd. Het onafhankelijke onderzoek naar de financiële positie van Haren is genoemd. Omdat Haren op dit moment zelf al een financiële stresstest uitvoert, hebben wij met de gemeentesecretarissen gemeend dat met een beperkte aanvullende opdracht in de informatiebehoefte van de gemeenten Groningen en Ten Boer kan worden voorzien. De opdracht wordt verstrekt aan hetzelfde bureau dat nu al de financiële stresstest uitvoert, te weten Deloitte. Voor het onderzoek wordt vanuit de drie gemeenten een ambtelijke begeleidingsgroep gevormd. De regie op de uitvoering door Deloitte en de contacten met de begeleidingsgroep zal ik voor mijn rekening nemen.

De provincie heeft aangegeven de financiële gevolgen van een herindeling op de schaal van de drie gemeenten, bijvoorbeeld de hoogte van de herindelingsbijdrage en de gevolgen voor het gemeentefonds, in beeld te willen brengen. En tenslotte wordt het aantal gemeenschappelijke regelingen en dienstverleningsovereenkomsten in beeld gebracht, die mogelijk komen te vervallen wanneer de drie gemeenten besluiten samen te gaan fuseren. Dit vanuit het oogpunt van de efficiëntieslag en wat een mogelijke herindeling van de drie gemeenten zou betekenen voor het vergroten van de democratische legitimatie. Daar zijn inmiddels ook al afspraken over gemaakt. Kijken wij, tot slot, naar de planning, dan willen wij voor het vervolg de hele maand mei benutten. We willen in de periode tot pakweg 23 mei één á twee vervolggesprekken met u plannen. In de week van 30 mei willen wij dan in deze setting met een delegatie vanuit uw colleges en raden een presentatie aan u geven, waarin de uitkomst van de gesprekken en de 'factfinding' bij elkaar komen. Als concreet resultaat waarmee u ook naar uw raden zou kunnen gaan, stellen wij voor om naast de presentatie die wij zullen geven, ook de bevindingen in een korte rapportage te vervatten. Op deze wijze kunt u het besluitvormingsproces voor 1 juli a.s. afronden, althans dat zou ons voorstel zijn.

#### De heer Apotheker:

Ik stel voor dat we eerst de gelegenheid geven aan GS om hier kort op te reageren.

#### College van GS:

Wat betreft de voorstellen voor 'factfinding' kan de provincie de gevolgen in beeld brengen van een eventuele herindeling van de drie gemeenten voor het verdeelmodel en de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Het voorstel dat wij voor het financieel onderzoek als opdrachtgever optreden is akkoord. De provincie hecht er wel aan dat dit ambtelijk door de betrokken gemeenten en onafhankelijk door mevrouw Rohen wordt begeleid, wij willen daarin niet inhoudelijk de regie hebben. Wij financieren het financiële onderzoek alleen. Dan het voorstel om het besluitvormingsproces voor 1 juli a.s. af te ronden. Wij hebben altijd aangegeven dat wij voor de zomer willen weten waar we aan toe zijn. We hebben ook gemeld dat we voor 1 juni 2016 willen weten welke kant het uit gaat in Haren. Het voorstel is nu om rond 1 juni a.s. een rapportage af te ronden, zodat voor 1 juli besluitvorming in de colleges en raden kan plaatsvinden. Als dat de bedoeling is, dan zijn wij daarmee akkoord.

#### **Bespreking naar aanleiding van voorstel**

De heer Apotheker geeft de gemeenten achtereenvolgens het woord, eerst de gemeente Haren, vervolgens de gemeente Groningen en Ten Boer.

College van Haren: Allereerst hebben we natuurlijk de inleiding gehoord en het belang dat daarin geschetst wordt van het gebied in dit gedeelte van Noord-Nederland, dat een belang zou hebben dat dus verder strekt dan de lokale gemeenten. Het gebied is van groot regionaal belang, van groot landelijk en zelfs internationaal belang. Onze inbreng in dit proces is natuurlijk de zelfstandige positie van Haren. Wat nu blijkt, is dat met name ook de financiën en de organisatie centraal komen te staan. Dat betekent ook dat er nog een aanvullend financieel onderzoek moet plaatsvinden naar positie van Haren. Wij vragen ons af wat de uitkomst van het financiële onderzoek voor effect heeft op dit gesprek. Kan het zo zijn dat men er van af ziet om met Haren te willen herindelen als de financiële situatie te slecht zou zijn? Dat verwachten wij overigens niet. Dan de planning van het proces. Wij hebben na de brief van GS van 30 maart, waarin de Arhi-procedure werd aangekondigd, het spoor van zelfstandigheid voortvarend opgepakt. Wij wilden op 30 mei tot besluitvorming overgaan en gingen er ook vanuit dat er dan twee vergelijkbare documenten zouden liggen. Dat het proces nu met een maand wordt uitgesteld, verbaast ons wel. Dan is er ook het voorstel om de delegaties van colleges en raden terug te brengen tot twee collegeleden en de gemeentesecretaris. We hebben daar begrip voor, maar onze raadsleden zijn natuurlijk erg geïnteresseerd. Dan het punt van verslaglegging, moeten de verslagen niet door beide partijen worden vastgesteld? En mogen de vertrouwelijke verslagen bijvoorbeeld vertrouwelijk gedeeld worden met de fractievoorzitters om de raad in het proces mee te nemen? En tot slot over de financiën. Wij hebben een financiële stresstest laten uitvoeren. Er wordt nu een aanvullend onderzoek gedaan, los van de gemeente Haren. Valt dit onder verantwoordelijkheid van de provincie, of van de heer Apotheker?

College van Groningen: De inleidingen zijn verhelderend, wij zijn tevreden met de voorstellen. We vinden het belangrijk dat we met elkaar tot goede, constructieve afspraken te komen die termijnen vastleggen waarbinnen wij tot resultaat komen. Wij zitten er als gemeente constructief en positief in, dat moet ook als je deze gesprekken een kans wilt geven. Dat brengt ons toch wel op een punt dat ons enige zorg baart. De persoonlijke verhoudingen met de gemeente Haren zijn uitstekend. Maar als we kijken naar de politieke verhoudingen heeft Haren zich meer dan eens uitgesproken voor de zelfstandigheid van de gemeente. De gemeente Haren heeft daar ook een proces op ingericht. Ook heeft Haren de uitnodiging van de gemeente Groningen om samen de herindelingsvariant als optie te verkennen afgeslagen. Uiteraard respecteren wij die keuze van de gemeente Haren. Maar we hebben wel behoefte om voor deze verkenning van Haren te horen dat de gemeente ook met alle positieve kracht die er is, wil proberen om dit gezamenlijke proces tot resultaat te brengen. Want als bij de gemeente Haren tegelijk dat andere proces loopt met het oog op het handhaven van de zelfstandigheid en dat alle aandacht en kracht vergt, en deze verkenning als het ware een soort secundaire positie inneemt, dan zegt dat ook iets over de kansen dat dit proces slaagt. Wij hechten er daarnaast aan om de afspraken die wij met de gemeente Ten Boer hebben gemaakt ten volle kunnen nakomen. Deze verkenning en het lopende proces met de gemeente Ten Boer moeten in elkaar haken. Onze overtuiging is dat, hoe constructief wij hier ook in zitten, het proces dat wij met de gemeente Ten Boer lopen niet mag beïnvloeden. Zeker niet in de termijnen die daarvoor gelden, dus 1 januari 2019 is voor ons een datum die absoluut gehaald moet worden. We zouden van de provincie willen horen dat dit een gezamenlijk uitgangspunt is. Dan het punt van het financiële onderzoek. We denken dat het voorstel constructief is. Wij denken dat het goed is om de inhoud van de aanvullende opdracht nog even met elkaar te 'finetunen', zodat alle partijen goed weten waar het over gaat en een begeleidingscommissie daarvoor te mandateren, waarin de drie gemeentesecretarissen zitting nemen.

College van Haren: Betekent dat dan ook dat de gemeenten Ten Boer en Groningen enige duidelijkheid geven over hun financiële positie richting Haren?

College van Groningen: We hebben geen geheimen voor de gemeente Haren als het gaat om onze financiële positie. Als u vragen hebt over de financiële positie van Groningen en van Ten Boer dan zijn die natuurlijk altijd prima te beantwoorden. Maar ik meen eigenlijk dat hier toch ook wel duidelijk op tafel ligt dat het niet voor niets is dat de provincie nu een onderzoek doet naar een mogelijke fusie tussen de drie gemeenten, twee gemeenten hebben al gezamenlijk een afspraak gemaakt. En dat maakt dus ook dat de focus om die helderheid te krijgen nu meer op de gemeente Haren ligt, dan op de gemeenten Groningen en Ten Boer.

Wat betreft het voorstel over de termijnen menen wij dat het goed is dat wij in juni tot besluitvorming overgaan. Mochten wij er niet samen uitkomen, hebben wij ook behoefte aan een uiteindelijke standpuntbepaling van de provincie voor de zomer.

De thema's in het voorstel voor de inhoudelijke bespreking lijken ons goede onderwerpen. Wij kunnen ons ook vinden in de wijze waarop u het proces gaat inrichten. Kleinere delegaties zijn prima en laten we dan ook echt goed de tijd nemen voor de besprekingen om echt de gelegenheid te hebben om met elkaar de diepte in te gaan. En als je eventuele meningsverschillen hebt, te proberen deze meningen bij elkaar te brengen.

College van Ten Boer: Wij sluiten ons aan bij een deel van de punten van de gemeente Groningen. Ook voor ons is de datum van 1 januari 2019 een harde datum. Besluitvorming in juni lijkt ons goed, dan hebben we voor de zomer duidelijkheid. Het is dan van belang om ook helderheid te krijgen over de standpuntbepaling van GS. We moeten het hele proces voor de zomer afgerond hebben. Er is een proces geschetst waarin van alle drie gemeenten nogal wat gevraagd wordt, ook in uren. Voor de gemeente Ten Boer is dat een probleem, omdat wij die ruimte zowel financieel als formatief niet hebben. Wij vragen daarom ondersteuning van de provincie. Voor een goede kwaliteit van dit proces in een kort tijdsbestek is het van belang dat alle betrokken gemeenten willen. En daar zetten wij wel vraagtekens bij. Is er ruimte bij de huidige positie van Haren om dit proces in te gaan? Als dat niet zo is, dan voorzien wij wel een probleem. Ook voor de kwaliteit van het proces is het van belang dat één van de partijen daar niet met 'contre coeur' doorheen moet, want dat heeft effecten op het functioneren van een nieuw te vormen gemeente. De kwaliteit van het gezamenlijke vervolgproces vergt daarom ook heel veel aandacht.

Raad van Haren: Wij hebben begrip voor de zorgen, die door de beide andere gemeenten zijn geuit. De raad van Haren heeft uitgesproken dat we beide sporen zo goed als dat gaat serieus willen nemen. Maar het is duidelijk dat er in de raad nog steeds verschillende accenten worden gelegd. Wij kunnen ons voorstellen dat dit zorgen baart voor wat dat betekent voor het proces. In de presentatie van de voorzitter was sprake van enkele projecten. Kan daar een nadere toelichting op gegeven worden? De gemeente Haren is heel erg geporteerd door de aandacht voor burgerkracht. We zouden dat wel graag goed uitgewerkt willen zien, in gemeenschappelijkheid. Er zijn drie heel verschillende ervaringen waaruit geput kan worden, dus daar ligt ook wel een kans wellicht. Het punt van de verslaglegging is door het college van Haren al genoemd. We hebben vanuit de raad erg veel behoefte, en ik denk ook dat het van belang is, om zo goed mogelijk meegenomen te worden in het proces. Ook gezien de tweedeling in onze raad. We hebben begrip voor het voorstel om met een kleinere delegatie te werken, maar we zouden in overweging willen geven om voor 23 mei nog twee bijpraatsessies met de raden te beleggen, in ieder geval in Haren, bijvoorbeeld met fractievoorzitters of woordvoerders. We snappen de noodzaak om voor 1 januari 2019 te kunnen herindelen heel goed. En de hele raad van Haren wil deze duidelijkheid waarschijnlijk ook graag voor de zomer. Tot slot, gezien de besluitvorming in Haren, is er in de raad van Haren wel behoefte om ook te kijken naar de financiële positie van het geheel. De raad wil een goede afweging kunnen maken en dan is het ook goed om te weten of de situatie nu zoveel beter wordt door een herindeling.

De heer Apotheker: Op veel van de genoemde aspecten zullen we hierna ingaan. Eerst formuleer ik graag een aantal conclusies. Iedereen gaat uit van een herindeling van twee of drie gemeenten per 1 januari 2019. We spreken ook allemaal uit dat alle vier partijen een besluit nemen voor het zomerreces. Als iedereen de intentie omarmt om de gemeentelijke besluitvorming voor 1 juli af te ronden, richtinggevend uitspraken wenselijk worden geacht en iedereen daar aan mee wil werken, kunnen wij als procesbegeleiding verder. Ik stel volledigheidshalve ook vast dat niemand opmerkingen heeft gemaakt over een onjuiste terugkoppeling van de eerste ronde gesprekken van ons in dit overleg.

Mevrouw Rohen: Het college van Groningen heeft voorgesteld om de begeleidingsgroep te mandateren om de opdracht aan het onderzoeksbureau te 'finetunen'. Ik meen dat, als de secretarissen dat ook zo zien, we dat prima zo kunnen doen. De definitieve opdracht aan het bureau wordt uiteraard nog een keer bestuurlijk ter kennis gebracht. We hebben uiteraard ook gekeken naar wat het zou betekenen als je zo'n financieel onderzoek voor het grotere geheel zou doen. Maar dat kost een behoorlijk aantal weken extra. Wat een mogelijke herindeling van drie gemeenten betekent voor de inkomstenkant, wat heel interessant kan zijn natuurlijk, zullen we kijken naar de herindelingsbijdrage aan de nieuwe gemeente en naar de consequenties voor het gemeentefonds. Weliswaar op hoofdlijnen, maar dat wordt in het proces zeker meegenomen. Dan het opleveren van de stukken ten behoeve van de besluitvorming. Wij gaan er in deze planning vanuit dat de heer Apotheker en ik in de week van 30 mei een terugkoppeling zullen geven in de vorm



van een presentatie. Die gaat dan direct vergezeld van een korte rapportage, met alle daarbij behorende bijlagen.

College van GS: Wij willen nogmaals benadrukken dat dit proces van alle betrokkenen vraagt om het flexibel omgaan met de agenda's. De planning van de eerste ronde gesprekken is lastiger geweest, dan voor de voortgang van dit proces wenselijk. Voor wat betreft de planning van het vervolg menen wij dat als er in juni besluitvorming in de diverse raden heeft plaatsgevonden, het voor GS ook mogelijk is om tot standpuntbepaling te komen.

De heer Apotheker: Ik constateer dat de drie genoemde inhoudelijke thema's voor de nadere verkenning worden ondersteund. We vragen voor de verdieping ook van de gemeenten om de bestuurlijke overleggen voor te bereiden en input te leveren. Dat geldt ook met betrekking tot de vraag van de raad Haren: wij horen graag ook van de gemeenten zelf welke projecten zij zelf voor ogen hebben. En hoe dat onderdeel zou kunnen worden van het geheel. De colleges zijn verantwoordelijk voor het op passende wijze betrekken van de raden bij het vervolg.

College van Groningen: De manier waarop wij in deze verkenning opereren is als volgt. Wij hadden al een klankbordgroep ingesteld vanuit de raden van Groningen en Ten Boer. De leden van de raad van Groningen die in deze klankbordgroep zitten, vormen ook nu voor ons het klankbord. Het college raadpleegt de klankbordgroep om deze gesprekken voor te bereiden en doet achteraf verslag. Het college legt aan het eind verantwoording af aan de raad. Zo hebben wij het nu in de gemeente Groningen georganiseerd.

De heer Apotheker: Gemeenten mogen zelf bepalen wat ze intern met de vertrouwelijke verslagen doen, maar dat de verslagen vertrouwelijk blijven. Tijdens de eerste ronde is het verzoek gedaan om de verslagen van de individuele gesprekken met elkaar te delen, dat doen wij niet. In reactie op het hiervoor door het college van Groningen gestelde, wil ik de gemeenten Haren en Ten Boer vragen of de drie gemeenten het verkeer met de gemeenteraden zo willen inrichten, dat wij hier afspreken dat er in de week van 30 mei een product ligt.

Gemeente Haren: Ja, wij hebben ook een klankbordgroep die bestaat uit zeventien leden, de gehele gemeenteraad. Wij voeren een tweesporentraject en hebben ten behoeve van de besluitvorming behoefte aan twee documenten op basis waarvan de raad een goede afweging moet kunnen maken. Die twee sporen moeten dus samenkomen en dat maakt het voor ons eerlijk gezegd wat lastiger dan voor de gemeenten Groningen en Ten Boer.

De heer Apotheker: Ik denk dat dit wijze woorden zijn en ook uit de instemmende reacties die daarop komen, maak ik op dat iedereen daar begrip voor heeft.

College van Groningen: Er is een vraag gesteld over of wij onze gegevens ook beschikbaar gaan stellen en de drie gemeenten vergeleken gaan worden. Naar onze mening zijn er twee fasen voor wat betreft het financiële onderzoek. Bij een mogelijk besluit om te gaan herindelen, in een volgende fase, komt er standaard een financieel onderzoek. Dan worden de lasten, de inkomsten en dergelijke van de gemeenten met elkaar vergeleken. Wat in deze fase volgens ons aan de orde is, is dat er rapporten zijn van bureau B&A en bureau Berenschot die een zeer zorgwekkend beeld geven van de financiële situatie van de gemeente Haren. De begroting 2016 van Haren geeft ons ook niet een gerust gevoel. Wij moeten onze raad kunnen aangeven dat we met elkaar een financieel gezond traject in gaan, bij een mogelijke herindeling van de drie gemeenten. Dat is de reden waarom wij er belang aan hechten dat er een onafhankelijk onderzoek komt, onder begeleiding van de gemeentesecretarissen, dat daar meer helderheid over geeft. De gemeente Haren schetst een geruststellend beeld over de financiële situatie en heeft aangegeven dat er maatregelen zijn genomen om deze te verbeteren. Wij willen gewoon met een schone lei kunnen beginnen aan een nieuwe gemeente en een goede startpositie verwerven. Dat is waarom wij dat onderzoek in deze fase zo van belang vinden.

De heer Apotheker: Uw punt is heel terecht. Wat we in deze fase proberen, is een eerste beeld te schetsen. Een verdiepend financieel onderzoek naar een mogelijke nieuwe gemeente is pas aan de orde in een volgende fase. Er moet dan eerst commitment zijn dat je verder met elkaar wilt. In deze fase houden we elkaar vast aan het tijdpad en moet er over en weer begrip zijn voor elkaars positie,

zowel voor de positie van de gemeente Haren, als voor de posities van de gemeenten Groningen en Ten Boer.

College van GS: Wij hebben begrip voor de positie van Ten Boer. Als de gemeente de kosten voor dit proces voor ons inzichtelijk maakt, kan de gemeente deze bij ons declareren om te zorgen dat de kwaliteit van het proces tot 30 mei in ieder geval niet onder druk komt te staan.

De heer Apotheker: Ik wil mevrouw Rohen vragen om met de gemeenten zorg te dragen voor de input voor de gezamenlijke overleggen. Daarnaast is het goed dat zij nu een schets geeft van het vervolg.

Mevrouw Rohen: Er worden overleggen gepland voor de week van 2 en 16 mei. In de week van 30 mei zullen wij eenzelfde bijeenkomst inplannen als deze. De offerteaanvraag voor het financiële onderzoek is in concept klaar en gaat zo spoedig mogelijk uit. De aanbidding die daarop volgt, zal met de begeleidingscommissie goed worden doorgesproken, de finale opdracht wordt uiteraard ook ter kennisname voorgelegd aan de colleges van B&W. Tot slot, de presentatie van vandaag met daarin de tijdlijn is beschikbaar. Die kunt u dus nalezen.

### **Sluiting**

Ter afronding worden in alle agenda's de volgende data voor de volgende overleggen vastgelegd:

- dinsdag 3 mei;
- dinsdag 17 mei;
- vrijdag 3 juni.

De heer Apotheker: Graag rond ik deze bespreking af met de conclusie dat we weten hoe we verder gaan, elkaars positie begrijpen, maar dat we toch richtinggevend overeenstemming hebben over hoe we het vervolg willen aanpakken. Ik dank u zeer voor deze bespreking.

## **Verslag van het overleg op basis van artikel 8, lid 1 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer op 3 mei 2016**

### **Aanwezig:**

Onafhankelijk voorzitter: H. Apotheker

Ondersteuning voorzitter: mw. A. Rohen

### **Namens Gedeputeerde Staten van Groningen:**

Gedeputeerde P. Brouns, mw. B. Huneman (bestuursadviseur), F. van der Geest (adviseur)

### **Gemeente Groningen:**

Burgemeester P. den Oudsten, wethouder T. Schroor en gemeentesecretaris P. Teesink

### **Gemeente Haren:**

Burgemeester P. van Veen, wethouder mw. P. Lambeck, wethouder mw. M. Sloot en gemeentesecretaris mw. M. de Wilde.

### **Gemeente Ten Boer:**

Burgemeester A. van de Nadort, wethouder mw. A. Postma, gemeentesecretaris mw. J. de Groot

### **Verslaglegging:**

D. Drolenga (Notuleerservice Mooi Werk)

### **Locatie:**

Provinciehuis Groningen

## **Opening en mededelingen**

De heer Apotheker: Ik heet u van harte welkom. Wij hebben u na onze laatste bijeenkomst op 28 april jl. gevraagd punten voor deze bijeenkomst en het vervolg van het open overleg bij ons aan te leveren. Mevrouw Rohen zal deze punten zo meteen, aan de hand van een presentatie, toelichten. Het doel van deze bijeenkomst is de aandachtspunten voor het vervolg nader te verkennen en invulling te geven aan de drie centrale begrippen, die wij in het laatste overleg met elkaar hebben benoemd: 'bestuurskracht', 'burgerkracht' en 'organisatiekracht'.

Mevrouw Rohen: Afgelopen donderdag na afloop van het laatste overleg, heb ik iedereen verzocht om onderwerpen die absoluut in deze gesprekken aan de orde moeten komen, voorafgaand aan dit overleg aan te leveren. We hebben daarmee aan de voorkant goed zicht op deze punten. De ontvangen onderwerpen zal ik aan u presenteren. Verder willen wij vandaag graag een 'ronde langs de velden' maken en met u een agenda opstellen voor de besprekpunten voor vandaag en het overleg op 17 mei a.s. Wij vinden het van belang om gezamenlijk invulling aan deze bijeenkomsten te geven. Aan het eind van dit overleg willen we de belangrijkste bevindingen van vandaag samenvatten, reflecteren op het verloop van dit gesprek en de gang van zaken met u evalueren. Op basis daarvan kunnen we de aanpak eventueel bijstellen als dat nodig is.

Op 28 april jl. hebben we geconstateerd dat er heel veel kansen liggen en gedeelde belangen zijn. Over een aantal zaken moet echt nog met elkaar een goed gesprek worden gevoerd. Het gaat dan om zaken die erg belangrijk zijn voor één of meer van de betrokken gemeenten. Het doel van vandaag en van 17 mei a.s. is vooral om na te gaan of u zich kunt vinden in de majeure onderwerpen die zijn ingebracht en of u daarover een intentie kan uitspreken. Het kan daarbij gaan om onderwerpen die met de inhoud te maken hebben (bijvoorbeeld de intentie van het behoud van een fysiek loket in de gemeenten Haren en Ten Boer) en met het proces (bijvoorbeeld de intentie om een visie op het landelijk gebied in de strategische visie van de nieuwe gemeenten op te nemen). Na de presentatie van de onderwerpen die zijn aangedragen, bespreken we of deze aanpak u aanspreekt en of dit ook de manier is waarop u denkt met elkaar het goede gesprek te kunnen voeren.

De onderwerpen die door u zijn aangeleverd, hebben we gegroepeerd in grofweg zeven groepen: 'Strategische visie op stad en ommeland', 'Voorzieningen', 'Afstand bestuur – burger', 'Dienstverlening', 'Economisch en ruimtelijke ontwikkeling', 'Sociaal domein' en 'Bijzondere aandachtspunten'.

## **Ronde langs de velden**

De heer Apotheker: Het college van Groningen heeft aangegeven zich te willen voegen naar de kaders en rubrieken, die worden aangedragen. Willen de andere gemeenten reageren?

College van Haren: Ja graag, voorzitter. Zoals u weet zijn we het overleg begonnen met de colleges en raadsleden. We hebben in het vorige overleg met elkaar afgesproken deze gespreksronde alleen met een delegatie van de colleges te voeren. Er zijn raadsleden in Haren, die dat vervelend en jammer vinden en zich afvragen waarom zij niet betrokken worden. Gisteren hebben wij in Haren overleg gehad over de onderwerpen, die wij voor dit overleg zouden inbrengen. Wij hebben de onderwerpen ook eerder in de raad behandeld. Daar is toen commentaar op gekomen vanuit de raad, onder andere de GroenLinks-fractie heeft daar iets over ingebracht. We hebben daar gisteren overleg met elkaar over gevoerd en vandaag komt er dan een mail van de D66-fractie. Ik wil u daar toch deelgenoot van laten zijn, want dan hebt u ook iets meer een beeld van hoe het er in de gemeenteraad van Haren zo ongeveer aan toe kan gaan.

College van GS: U gaat zometeen een reactie van de gemeenteraadsfractie van de D66 voorlezen. Is dat een reactie namens de voltallige raad, of is dit een reactie namens één fractie?

College van Haren: Namens één fractie. Er heeft ook een mailwisseling plaatsgevonden met een andere fractie. Daar heb ik verder maar niet op gereageerd, want ik weet ook niet zo goed wat ik ermee moet. Deze mail gaat over de onderwerpen, die wij ingebracht hebben en waarvan wij dachten dat zij dekkend zouden zijn en in de geest zouden zijn van wat de gemeenteraad ook vindt. Ik heb het de vorige keer ook gezegd, wij hebben in Haren een klankbordgroep bestaande uit zeventien personen - de hele gemeenteraad - die zich blijkbaar voor elke overleg dat wij hier voeren ook tot in de finesses wil uitspreken over wat hier ingebracht moet worden.

De heer Apotheker: Ik denk dat dit op zichzelf een principiële punt is en dat het ook heel goed is om dit meteen te doen. Het leeft blijkbaar heel erg. Ik wil graag het college van GS de gelegenheid geven om te reageren en wij zullen daar straks ook op reageren.

College van GS: Wij hebben er uiteraard alle begrip voor dat dit in Haren leeft. Het wordt wel lastig als er standpunten of verzoeken van individuele fracties worden ingebracht. Primair – en dat is ook aan de orde geweest in de informatiebijeenkomst op 8 april jl. – is het de verantwoordelijkheid van de colleges van B&W om de raden op een voor hen goede manier bij het proces te betrekken. Wij gaan er van uit dat de colleges aan deze gesprekken deelnemen met datgene wat de meerderheid van de raad hen als boodschap meegeeft. Het wordt wel erg gecompliceerd, als we hier met individuele voorkeuren, wensen en lijstjes van partijen te maken krijgen. Dan kunnen we dat namelijk heel moeilijk duiden.

De heer Apotheker: Dit punt is, weliswaar op andere wijze, ook de vorige maal aan de orde gekomen. We hebben afgesproken dat de vertrouwelijke verslagen, uiteraard geheel naar eigen inzicht van de drie colleges, gebruikt kunnen worden voor de terugkoppeling aan de raden en raadsleden. Ook met alle notities die wij hier bespreken en die u later toegezonden worden, bent u volledig vrij om in uw duaal verkeer met uw raad te handelen zoals u wilt. In dit proces zien wij de colleges van B&W als dagelijks bestuur van de gemeenteraad.

College van Haren: Dat is natuurlijk ook zo. Maar het is prettig als u deelgenoot bent van de stevige interne discussie over de onderwerpen, die ter sprake moeten komen. Wij kunnen dan tegen de raad zeggen dat dit door ons ingebracht is en dat dit nu de discussie is die er speelt. Weet ook dat de gemeenteraad misschien tot een andere beslissing komt, dan de onderwerpen die wij nu hebben ingebracht. Het lijkt ons verstandig dat u daar iets van meebeleeft, al zou het alleen zijn om u een beeld te schetsen van de positie van het college van B&W van Haren.

De heer Apotheker: Wat u inbrengt namens uw bestuursorgaan, is natuurlijk volledig aan u.

College van Haren: Goed. Ik ga dan kort wat citeren uit die mail.

College van Groningen: Is dat ook de mail, die in de krant stond vandaag?

College van Haren: Dat zou kunnen, dat heb ik niet gezien. U hebt hem allemaal al gelezen? Even snel dan: *“De raadsvergadering van 25 april heeft de voorzitter van de raad de discussie over het vaststellen van het lijstje met punten voor het open overleg met Groningen en Ten Boer ontraden, omdat deze onderwerpen pas aan de orde komen in een volgende fase en nu nog niet. Wat schetst onze verbazing dat de heer Sietsma”* – de voorzitter van de fractie van GroenLinks – *“door de ambtelijke organisatie werd uitgenodigd om eventueel samen met de raadsdelegatie het lijstje even vast te stellen, dat voor het open overleg op 3 mei zou moeten worden ingebracht. De fractie van D66 is ontstemd over uw handelswijze in dezen. Indien het lijstje al zou moeten worden vastgesteld, dan had u daar de hele gemeenteraad en, indien noodzakelijk door legitieme spoed, op zijn minst alle fractievoorzitters bij horen uit te nodigen. Dat is niet gebeurd en dat vinden wij slordig en kwalijk. Het feit dat enkele raadsleden na het vernemen van uw acties spontaan aanschoven, doet daar niets aan af. In de brief van GS aan de gemeente Haren van 30 maart 2016 staat het volgende: ‘Deze procedure start met het open overleg. Wij hechten eraan om het open overleg zowel met de colleges als met delegaties van de raden te voeren.’ Ook in het verslag van het gesprek tussen college en gedeputeerde d.d. 31 maart wordt bevestigd dat de raadsleden kunnen deelnemen aan het open overleg. Echter, in het gesprek van donderdag 28 april jl. is te kennen gegeven dat de raadsleden voortaan niet meer verwacht worden. De colleges van B&W van Groningen en Ten Boer hebben aangegeven, een mandaat van hun gemeenteraad te hebben. Wij willen erop wijzen dat onzes inziens het college op geen enkele wijze in het open overleg kan optreden met mandaat van de gemeenteraad. Dat mandaat is niet aan de orde geweest in de raadsvergadering en ook niet nadien. Ook aan het ad-hoc-overleg met enkele raadsleden vandaag kunt u geen mandaat ontleen: zij spraken niet namens de hele raad. Dat zou ook niet kunnen, want enkele fracties wisten en weten helemaal van niets. Wij vertrouwen erop dat u dit zult melden in het open overleg. Hoogachtend, de D66-fractie.”*

College van GS: Wij menen dat er een raadsbericht met onderwerpen voor het open overleg is opgesteld in uw gemeente en dat deze onderwerpen ook in de raad zijn besproken.

College van Haren: Dat is correct, dat is besproken. En zoals ook in het begin is gesteld, hebben wij gezegd dat wij moeten handelen naar de geest van zoals die onderwerpen in de raad zijn besproken. De fractievoorzitter van GroenLinks heeft daar nog een inbreng op gehad: die hebben wij daarbij ook betrokken. Wij hebben toen met een deel van het college samen met die raadsleden overleg gevoerd over deze punten. We zijn tot de slotsom gekomen dat dit de punten zijn, die we zouden moeten inbrengen en konden verwachten dat dit gedragen zou worden door alle fracties. Maar dat blijkt dus niet het geval te zijn.

College van Groningen: We zijn enigszins verbaasd over wat hier gebeurt. Wij begrijpen best dat de situatie waarin u zich bevindt gecompliceerd is. Volgens ons spreken we hier met elkaar om te proberen met een gezamenlijke inspanning tot een eindresultaat te komen. Het verkeer tussen college en raad moet in onze ogen binnen elke gemeente zelfstandig worden geregeld. U geeft nu aan behoefte te hebben om het standpunt van uw raad hier neer te leggen. Wij leiden daar uit af dat u hier als college bent, zonder mandaat van de raad. Dat betekent dat u voor ieder onderwerp eerst terug moet naar de raad, dat mandaat moet ophalen en dan vervolgens dat hier weer inbrengt. Dan vergaderen wij hier dus indirect met de raad van Haren. Wij begrijpen heel goed hoe gecompliceerd dat voor u is, maar wij gaan er van uit dat het college van Haren zich heeft beraden op de positie waarin het zich bevindt, nu het college van Haren toch hier aanschuift. Volgens mij is dat iets wat u eerst ook zelf moet oplossen. En als dat onoplosbaar is, dan horen wij dat ook graag.

College van Haren: De fractievoorzitter van GroenLinks is de enige, die op de mailwisselingen gereageerd heeft. Hij schrijft ook een aantal andere zaken, waaruit blijkt dat in de gemeenteraad van Haren heel gemêleerd wordt gedacht. Hij eindigt met: *“Het zou mij een lief ding waard zijn als jullie eindelijk ophouden met procedures en verontwaardiging rond te strooien en nu eindelijk eens constructief mee doen aan spoor 2, zoals jullie ook hebben beloofd te doen op 7 april. Dit geruzie en zand in de machine strooien is niet in het belang van de inwoners van Haren.”* U vraagt nu hoe het college van Haren er in staat. Wij zijn hier aanwezig. Ook binnen ons college wordt genuanceerd hierover gedacht. Terecht wordt gesteld dat het zou kunnen betekenen dat wij voor elk onderwerp eerst terug moeten naar de gemeenteraad van Haren. Dat lijkt mij niet echt gemakkelijk werken in zo'n open overleg. We moeten op dit moment dus proberen zo goed mogelijk in de geest van onze gemeenteraad te handelen. Achteraf leggen we dan verantwoording af over datgene wat we gedaan hebben.

De heer Apotheker: Uw opmerking is duidelijk. Zolang u hier aan tafel zit, zit Haren hier bestuurlijk aan tafel. U bent verantwoordelijk voor uw eigen terugkoppeling. Dit open overleg is er op gericht dat drie dagelijkse besturen proberen tot een voorstel te komen, vervolgens is de besluitvorming in de raden aan de orde.

College van GS: Wij hebben daar toch enigszins moeite mee, omdat het bij ons een gevoel van vrijblijvendheid oproept. Wij doen daarom ook een oproep aan de gesprekspartners om niet vrijblijvend om te gaan met datgene wat wij hier met elkaar bespreken. Dat zal namelijk van invloed zijn op het proces dat wij met elkaar de komende weken doorlopen.

College van Groningen: We moeten natuurlijk wel het gevoel hebben met elkaar, dat we met een constructieve ontwikkeling bezig zijn. Ook wij maken ons zorgen over het proces. Dat heeft met name te maken met de positie die de gemeenteraad van Haren ten opzichte van dit proces inneemt, zowel publicitair als nu ook hier aan tafel. Wij hebben begrip voor de positie van het college, tegelijkertijd moeten we er van uit kunnen gaan dat wij hier echt in een open en constructief overleg zitten, dat kans van slagen heeft. Als bestuurders zitten wij hier om op zoek te gaan naar datgene wat ons bindt en waar wij allemaal enthousiast over worden. We verwachten ook van de delegaties om dit vervolgens ook uit te dragen in het gesprek met de raden. Alleen onder dat gesternte kunnen we het gesprek met elkaar aangaan.

De heer Apotheker: Laten we die zoektocht ondernemen en aan het einde van dit overleg nagaan of dit voldoende interessante punten heeft opgeleverd om een slag verder met elkaar te kunnen maken.

College van Haren: Onze verwachting is dat de raad van Haren na uitwerking van beide sporen zal besluiten tot het continueren van de zelfstandigheid van de gemeente Haren. Maar als beide documenten tegelijkertijd in de raad worden behandeld, dan heeft de raad natuurlijk een zorgvuldige afweging te maken over welke optie een beter perspectief schetst voor de inwoners van Haren.

De heer Apotheker: Hoe is ons voorstel om het tijdspad wat op te rekken in Haren gevallen?

College van Haren: Eigenlijk niet goed. Bij de brief van 30 maart jl. zat een strak tijdschema, daar hebben we ons aan gehouden. We hebben er op gerekend dat er bij de raadsvergadering van 30 mei a.s. twee documenten zouden liggen, dat schuift nu op. Wij vinden het toch jammer dat dit is gebeurd.

De heer Apotheker: Dat is wel een heel belangrijk punt, om beide sporen tegelijkertijd in de raad te bespreken.

College van GS: Wij hebben heel nadrukkelijk aangegeven dat wij vóór 1 juni willen weten welke kant het uit gaat, daar is dit proces ook op geënt. Wij zijn in het vorige overleg met elkaar overeengekomen dat daar een goede besluitvorming aan gekoppeld moet worden en deze besluitvorming in de maand juni plaats te laten vinden. Daarmee hebben we tot en met 30 mei tijd om de sporen te kunnen verkennen en te zorgen dat er documenten komen, die een afgewogen besluitvorming mogelijk maken. Dit signaal baart ons zorgen.

De heer Apotheker: Laten we nog even preciseren wat we in ons vorige overleg hebben gezegd over het tijdstip waarop we in ieder geval het einddocument gereed hebben. Dat is in ieder geval rond 1 juni gereed om de gemeente Haren zoveel mogelijk de gelegenheid te geven om beide sporen met elkaar te zwaluwstaarten, ook in de tijd.

Mevrouw Rohen: Wij hebben de vorige keer met elkaar 3 juni a.s. geprikt als terugkoppeling richting de colleges en de delegaties van de raden, in dezelfde setting als op 28 april jl. Voor zover ik nu kan overzien, is er geen enkele reden om niet aan te nemen dat wij ook 1 juni a.s. de rapportage gereed hebben en die rapportage op 3 juni a.s. presenteren.

College van Haren: Maar het gaat om het standpunt van de gemeenteraad. Wij hadden gedacht om op 30 mei a.s. tot besluitvorming over te kunnen gaan op basis van twee documenten, een voor ieder spoor. Omdat de termijnen nu wat gewijzigd zijn, zouden wij het op prijs stellen om helderheid te krijgen, zodat wij dat met de gemeenteraad kunnen delen en wij onze planning daarop kunnen aanpassen.

College van GS: Wij hebben in het laatste overleg op 28 april jl. besproken dat verschillende colleges hebben aangegeven dat er meer tijd nodig was voor het besluitvormingsproces. Ook het college van Haren heeft aangegeven meer tijd wenselijk te achten. Het verkenningstraject ronden we overigens nog steeds eind mei met elkaar af. Dat wordt net ook bevestigd door de procesbegeleiding. Ik geef u dus op eigen verzoek meer tijd voor de besluitvorming. En ik proef nu toch wel een beetje – u zegt het zelf al – dat in Haren de keuze min of meer al is gemaakt voor het zelfstandigheidstraject. Dan vragen wij ons toch af wat wij hier doen.

College van Groningen: Ja, dit raakt precies de kern. Het gesprek hier moet nuttig zijn. Als het tweede spoor in Haren - het open overleg - een inferieur spoor blijkt te zijn en voor de Bühne wordt doorlopen, omdat het standpunt er al is en als er nu al geen bereidheid is bij Haren om uit te spreken dat beide sporen tegelijkertijd in de raad aan de orde komen, dan is het volgens ons zinloos om hier te spreken.

College van Haren: Dat laatste is niet helemaal het geval. Voor dit overleg leek het er even op om de besluitvorming over beide sporen los van elkaar te doen. Wij hebben nu het gevoel dat de raad van Haren dat toch in één vergadering wil doen. De vorige vergadering is van uw kant uitgelegd dat er wat meer tijd nodig is. Dat noopt er dan toe dat wij half juni een extra raadsvergadering hebben in plaats van 30 mei en dan de besluitvorming aan de orde is. Hoe het bestuurlijk verder gaat, is dan niet aan het college maar aan de raad.

De heer Apotheker: Uiteraard is het aan de raden om een besluit te nemen over de eindrapportage. De vorige keer zijn wij tot overeenstemming gekomen over de tijdlijn. Wij begrepen dat wij het erover eens waren dat Haren een poging zou doen om twee documenten in één vergadering te agenderen, op een moment na de eindpresentatie van 3 juni a.s. Daar staat of valt eigenlijk dit proces mee. Kunnen wij daar nog van uit gaan of niet?

College van Haren: Dat klopt. Absoluut. Wij gaan ervan uit dat we half juni een extra raadsvergadering hebben en dat daarin twee documenten aan de orde komen. Eén document is 'Beter Haren', dat o.m. over de toekomstvisie, de bestuurskracht, de financiën en de ambtelijke organisatie gaat. Daar moet ook een uiteindelijke conclusie in komen. Die stukken zijn nog niet klaar, dus het is niet te zeggen wat daar precies uitkomt.

College van GS: Voorzitter, ik heb gezien de manier waarop deze inleidende beschouwingen verlopen, op dit moment de behoefte om een kwartier te schorsen. Wij hebben ernstige twijfels bij de inzet waarmee Haren op dit moment aan tafel zit en wij willen daar even een beraadslaging over houden.

De heer Apotheker: Die behoefte wordt uiteraard ingewilligd. Dan is de vergadering nu geschorst.

[Schorsing]

De heer Apotheker: De bespreking wordt hervat. Het woord is aan de aanvrager van de schorsing.

College van GS: Hartelijk dank. Wij hebben richting het college van Haren een verduidelijkende vraag. Wij hebben met elkaar afgesproken dat wij twee volwaardige sporen zouden verkennen. Als dat niet het geval is, dan horen wij dat graag. We hebben ook met elkaar een tijdstraject afgesproken, waarin voor de zorgvuldigheid van de besluitvorming gevraagd is om de verkenning af te ronden vóór het einde van mei en de maand juni te nemen voor de besluitvorming. Gaat het college van Haren in juni aan zijn raad gelijktijdig twee volwaardig verkende sporen voorleggen, die het college ook beide volwaardig omarmt als uitkomst van spoor 1, maar ook de gesprekken die wij hier met elkaar voeren? Het is van belang voor de andere gesprekspartners om dit te weten. Worden die twee sporen door het college van Haren richting de raad ook volwaardig onderbouwd en beargumenteerd? En wordt de raad van Haren een keuze voorgelegd, waarop zij voor haar inwoners uiteindelijk de beste keuze kan maken op basis van de argumenten die het college daarvoor heeft aangereikt?

College van Haren: Het college zal ernaar streven om half juni de besluitvorming over de twee documenten te laten plaatsvinden. Het college zal, zoals dat gebruikelijk is, met een voorstel richting de raad komen. Daarin moet dus een afweging plaatsvinden tussen de beide sporen.

College van GS: Toch nog even voor de scherpste. U geeft aan dat een deel van spoor 1 door de gemeenteraad zelf wordt gedaan en een deel door het college. Spoor 2 doet u en u zorgt in de tussentijd, naar wij aannemen, voor een terugkoppeling naar uw gemeenteraad? Dat leidt dan tot twee volwaardige documenten in een collegevoorstel, beargumenteerd om het een of het ander te doen?

College van Haren: Correct.

College van GS: Kunnen wij er dan ook van uit gaan dat hier geen voorbehoud meer over wordt gemaakt voor de besprekingen, die wij hier voeren? Dat u hier een constructieve insteek kiest om te komen tot een document, dat daadwerkelijk tot een keuze tussen twee gelijkwaardige sporen kan leiden? En er een door het college beargumenteerd voorstel aan de raad wordt gedaan, waaruit naar mening van het college die keuze zou moeten bestaan?

College van Haren: Het overleg dat wij hier voeren, is een overleg dat wij met zijn vieren voeren. Het lastige waar wij nu voor staan, is dat er nog steeds een besluit ligt van 14 december 2015, waarin de gemeenteraad aan heeft gegeven de zelfstandigheid van de gemeente te willen continueren. We streven er naar om beide documenten gereed te maken en goed te kijken wat uiteindelijk in het belang van de inwoners van Haren is, want daar gaat de gemeenteraad over. En die afweging zullen wij moeten maken. Dat wij er alles aan zullen doen om hier constructief een geslaagd open overleg van te maken, staat buiten kijf. De punten die ingebracht zijn, zijn de punten die volgens ons nader bediscussieerd moeten worden. En als alle onderwerpen naar tevredenheid aan bod komen - financiën, organisatie, et cetera - dan staan we daar constructief in.

College van Groningen: Nog even terugkomend op het moment waarop het college van Haren de mail voorleest. Die mail houdt eigenlijk in dat de raad van de gemeente Haren het college hier aan tafel geen ruimte geeft om tot een constructief overleg te komen, gericht op een gezamenlijk resultaat.

College van Haren: Het is niet de raad die dat vindt, het is de fractie van D66 die dat vindt.

College van Groningen: Akkoord. Maar we gaan er van uit dat het manifeste gevoel in de raad van Haren is dat het spoor voor de onderbouwing van de zelfstandigheid, dat jullie 'spoor 1' noemen, het spoor is. Wij willen graag zeker weten dat de raad van de gemeente Haren u voldoende ruimte biedt om hier tot een constructief overleg te komen, gericht op een gezamenlijk resultaat. Die zekerheid willen wij echt vooraf hebben.

College van Haren: De raad van Haren heeft in de vergadering van 25 april jl. gezegd dat zij hier constructief het overleg ingaat. Dus ik mag me op die uitspraak van de gemeenteraad van Haren beroepen om te zeggen dat dit zo zal zijn.

College van GS: Dan zijn er toch twee eerdere opmerkingen van het college van Haren, die wij moeilijk kunnen duiden. Ten eerste: waarom leest u specifiek een reactie voor van één van de partijen in uw raad, als u hier met een uitspraak zit van een raad dat u hier constructief dit gesprek in kunt gaan? En ten tweede gaf u eerder aan dat u verwacht dat de uitkomst zal zijn dat de raad zal besluiten voor een zelfstandig Haren. Die twee opmerkingen kunnen wij niet rijmen met een open, constructief overleg.

College van Haren: Met betrekking tot het laatste punt betreft het slechts een gevoel. Wij hebben verder gezegd het overleg constructief in te gaan en dat we ons richten op besluitvorming half juni.

De heer Apotheker: Ik wil ook een preciserende vraag stellen. Betekent dit dat u hier de partners zou willen toezeggen dat er ook niet vóór medio juni enig richtinggevende raadsuitspraak over de bestuurlijke toekomst van Haren wordt gedaan in enig gremium?

College van Haren: Wij zullen er alles aan doen dat die twee documenten gelijktijdig worden behandeld worden, te weten half juni. We gaan er niet van uit. Maar stel dat 30 mei a.s. over spoor 1 besluitvorming in de raad zou plaatsvinden, dan zou dat betekenen dat dit overleg en het document



dat hieruit komt, van nul en generlei waarde is. En dat past niet bij de eerdere opstelling van de raad om dit overleg constructief in te gaan. We zullen nu spoedig een presidiumoverleg hebben, waarin dit ook aan de orde zal komen en wij gaan ervan uit dat half juni beide documenten behandeld zullen gaan worden.

College van GS: Gegeven deze situatie en uit respect voor de andere gesprekspartners aan deze tafel, stellen wij voor dat wij afwachten wat u met het presidium bespreekt. Wij stellen voor, voorzitter, dat wij op zeer korte termijn met de colleges van Groningen en Ten Boer in het kader van het open overleg een vervolgspraak hebben over hoe we met elkaar verdergaan.

College van Haren: Dit begrijpen wij niet zo goed. Wij gaan ervan uit dat wij half juni die twee documenten besluitvormend in de gemeenteraad van Haren bespreken. Op het moment dat het open overleg zonder Haren verder gaat plaatsvinden, is dat lastig voor ons om uit te leggen.

College van GS: Wij hebben gewoon behoefte aan duidelijkheid en kondigen hiermee een tussenstap aan. In het kader van het open overleg hebben wij er behoefte aan om met de colleges van Ten Boer en Groningen verder te praten over hoe we deze avond moeten duiden.

De heer Apotheker: De volgende vergadering is op 17 mei a.s. Het college van Haren spreekt al de intentie uit dat Haren daarbij aan tafel zou moeten zitten. U kent de stellingname van het college van GS om alle gesprekspartners het gevoel te geven dat dat ook zinvol blijft. Acht u het denkbaar – ik denk dat dit cruciaal is – dat de gemeenteraad van Haren een brief stuurt, waarin staat dat niet vóór medio juni tot besluitvorming over de bestuurlijke toekomst van Haren wordt overgegaan? Deze duidelijkheid is nodig om de energie die in dit overleg wordt gestoken waardevol en respectabel te maken. De besluitvorming in uw raad dan uiteraard gebaseerd op basis van beide sporen, dat is duidelijk. Het lijkt goed dat ook de gelijkwaardigheid van dit spoor in een alinea in die brief wordt genoemd.

College van Haren: Dat kan. Er komt nu een mailtje of een brief van het college van GS, waarin staat dat men besloten heeft dat de termijnen tot half juni worden opgerekt. Wij roepen het presidium op korte termijn bijeen, om per ommegaande te laten weten dat we met dit voorstel kunnen instemmen en dat we dit overleg constructief zullen bijwonen.

College van GS: In het vorige overleg is ons verzocht of wij vast wilden houden aan duidelijkheid eind mei en gelegenheid te geven om de besluitvorming zorgvuldig te doen. Wij hebben daarvoor ruimte gegeven in juni. Dat is in die bijeenkomst door ons college toegezegd, wij sturen geen aanvullende brief.

De heer Apotheker: Dat klopt, wij hebben in ons vorige overleg, met alle partners bijeen, deze route uitgezet. Dit is ook tot uitdrukking gekomen in de presentatie die is verspreid en de notulen. Die bestuurlijke lijn is dus uitgezet.

College van Groningen: Wij beschouwen dit ook als een gezamenlijke afspraak, waar iedereen mee heeft ingestemd.

De heer Apotheker: De andere partners van het overleg vragen nu aan Haren om een brief van de gemeenteraad van Haren met de genoemde strekking, voordat we de volgende bespreking op 17 mei a.s. ingaan. Is dat akkoord?

College van Haren: Wij zullen die brief sturen.

De heer Apotheker: Akkoord. Zo, en dan nu de inhoud.

College van GS: Voorzitter, wat ons betreft is de bijeenkomst nu beëindigd en komt er een vervolgspraak met de colleges van Groningen en Ten Boer, in afwachting van de brief die wij tegemoet zullen zien.

De heer Apotheker: Heb ik het dan goed begrepen dat wij nu menen dat de rest van de agenda niet behandeld hoeft te worden?

College van GS: Ja, wellicht procesmatig nog een voorstel. De colleges van Groningen en Ten Boer zitten hier aan tafel, misschien kunnen wij het overleg zonder het college van Haren vervolgen.

College van Groningen: Dat is wat ons betreft prima.

College van GS: Nog een laatste aanvullende opmerking: het tegelijkertijd besluiten over de twee documenten in Haren, betekent ook dat beide documenten op hetzelfde moment beschikbaar kunnen zijn. Wij willen het college van Haren vragen om dit vóór 1 juni aan ons te doen toekomen. Het verzoek dat ik u eerder heb gedaan, is om de gegevens die u uit spoor 1 hebt en die relevant zijn voor het open overleg ook tijdig en dus al eerder ter beschikking te stellen, zodat we die bij dit spoor kunnen betrekken.

### **Sluiting**

De heer Apotheker: We beëindigen deze bespreking met het verzoek aan de gemeente Haren, zoals dat zojuist gedaan is.

## **Verslag van het overleg op basis van artikel 8, lid 1 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer op 17 mei 2016**

### **Aanwezig:**

Onafhankelijk voorzitter: H. Apotheker

Ondersteuning voorzitter: mw. A. Rohen

### **Namens Gedeputeerde Staten van Groningen:**

Gedeputeerde P. Brouns, gedeputeerde H. Staghouwer, mw. B. Huneman (bestuursadviseur) en F. van der Geest (adviseur)

### **Gemeente Groningen:**

Burgemeester P. den Oudsten, wethouder T. Schroor en gemeentesecretaris P. Teesink

### **Gemeente Haren:**

Burgemeester P. van Veen, wethouder M. Verbeek en gemeentesecretaris mw. M. de Wilde

### **Gemeente Ten Boer:**

Burgemeester A. van de Nadort, wethouder mw. A. Postma en gemeentesecretaris mw. J. de Groot

### **Verslaglegging:**

D. Drolenga (Notuleerservice Mooi Werk)

### **Locatie:**

Provinciehuis Groningen

## **Opening en mededelingen**

De heer Apotheker: Hartelijk welkom. Ik wil graag beginnen met een voorstel voor de agenda voor vandaag en een paar mededelingen. Ik stel de gemeente Haren graag in de gelegenheid om de brief, waarin de nieuwe besluitvormingsroute is aangekondigd, even toe te lichten. Mevrouw Rohen zal ingaan op de financiële onderzoeken en het tijdpad. U hebt verder afgelopen vrijdag een eerste notitie van ons ontvangen. De notitie is opgesteld, mede op basis van informatie die wij bij de drie gemeenten hebben opgehaald. Deze informatie is geclassificeerd en verwerkt rondom een zestal thema's. Tot slot stel ik voor een aantal afspraken met elkaar te maken over het vervolg en de verwachtingen tussen nu en 3 juni. Wij hebben onder meer een verzoek ontvangen om op 3 juni ook raadsleden de gelegenheid te bieden om naar de eindpresentatie te komen. Daar kunnen we dan over spreken.

Ik zou willen beginnen met de gemeente Haren te bedanken voor de brief en ik wil het college van Haren de gelegenheid geven om daar, als dat wenselijk wordt geacht, een toelichting op te geven.

College van Haren: Ja graag. We zijn een dag na het vorige open overleg met de fractievoorzitters in de gemeenteraad bijeengekomen. We hebben verslag gedaan van het overleg op 3 mei jl. en hebben het uitdrukkelijke verzoek van de provincie Groningen aan de orde gesteld om de twee documenten bij beide sporen in één raadsvergadering te behandelen. Zowel de fractievoorzitters als het presidium hebben besloten dat we op 15 juni a.s. een extra raadsvergadering hebben, waarin beide documenten ter besluitvorming worden voorgelegd.

De heer Apotheker: Dank u zeer. Nu de financiële onderzoeken. Mevrouw Rohen, zou u beide onderzoeken willen toelichten?

Mevrouw Rohen: Voor het aanvullend onderzoek is met de gemeentesecretarissen afgesproken de tussenresultaten aanstaande vrijdag (20 mei) te bespreken. Als het goed is, is dan ook de uitkomst van de 'stresstest' bekend. Deze zou vrijdag 13 mei jl. worden opgeleverd. Dat betekent dat wij aanstaande vrijdag een totaaloverzicht hebben. Deloitte heeft toegezegd de week daarop het eindrapport van het aanvullende onderzoek op te leveren, zodat wij dat tijdig in onze eindrapportage kunnen opnemen.

De heer Apotheker: Aangezien 3 juni nog even duurt en vanwege het belang van deze stukken, wilde ik de vraag in uw midden leggen of wij voor die tijd eventueel nog een extra bijeenkomst zullen beleggen.

College van Groningen: Wij hebben twee opmerkingen. Wij zijn toch wel benieuwd naar de inhoudelijke inkleuring en nemen aan dat Deloitte in het contact met de opdrachtgevers al heeft aangegeven welke kant het ongeveer opgaat. Wij vinden het ook noodzakelijk om daar iets van te weten om de bespreking vandaag goed inhoudelijk te kunnen inkleuren.

College van Haren: Wij kunnen daar op dit moment nog weinig over zeggen. Morgen presenteert Deloitte de 'stresstest'. Wij kunnen ons voorstellen dat de uitkomsten ook gedeeld worden met de gesprekspartners hier.

De heer Apotheker: Misschien is het sowieso een belangrijk punt om daar een werkafpraak over te maken. Wanneer kunnen wij gebruik maken van elkaars stukken?

College van Haren: Wij zijn nu bezig met de zes punten, die voortkomen uit het B&A-rapport. We zullen deze stukken tijdig voor 3 juni gereedmaken. Op 15 juni hebben we de raadsvergadering, we moeten die stukken ook tijdig aan de raad verzenden. Dus we gaan er van uit dat wij eind mei de stukken van dit spoor kunnen delen met de gesprekspartners hier.

De heer Apotheker: En omgekeerd?

College van Haren: Op 3 juni wordt de eindrapportage van dit spoor gepresenteerd en daarmee openbaar. Dan moet het college een voorstel doen aan de raad. De stukken moeten tien dagen voor de vergadering naar de raad. Het wordt wel krap, maar het lukt.

College van Groningen: Nog even terugkomen op het vorige punt: is er al iets bekend over de financiële onderzoeken? Wij hebben steeds gezegd dat het verstandig is om een goed en ook diepgaand financieel beeld te hebben van de situatie van de gemeente Haren, voordat wij ook echt een gedegen gesprek op inhoud kunnen voeren. Wij merken dat dit nu wringt met de agenda van vandaag. U vraagt of het verstandig zou zijn om een extra bijeenkomst in te lassen. Dat lijkt ons heel verstandig.

De heer Apotheker: Dan leg ik dat voor als een procesvoorstel. Ik ben daar zelf erg voorstander van en stel vast dat ook de colleges van Haren en Ten Boer dit voorstel steunen. Dan gaan we aan het eind van het overleg een datum hiervoor bepalen.

College van GS: Een extra bijeenkomst is van onze zijde vanzelfsprekend ook akkoord. Wij denken dat het van belang is dat, daar waar stukken van het andere spoor in Haren beschikbaar zijn, deze eventueel gefaseerd aangeleverd worden en niet opgespaard worden tot eind mei. Want dat zou dit proces mogelijk erg kunnen faciliteren. Zijn er verder al contouren van de financiële onderzoeken beschikbaar?

Mevrouw Rohen: Beide onderzoeken worden door Deloitte uitgevoerd. Tot 13 mei is Deloitte met name bezig geweest met de stresstest, dat was de lopende opdracht. Wat wij Deloitte hebben gevraagd, is een aanvulling daarop. Het bureau is daar nu mee bezig. Er is op het moment alleen procesinformatie beschikbaar en daaruit blijkt dat het conform de afspraken verloopt.

College van Haren: Om tegemoet te komen aan het verzoek van het college van Groningen: morgen krijgen we de presentatie van de stresstest. Zo spoedig mogelijk daarna delen wij die stukken met onze gesprekspartners.

College van Groningen: Wij willen graag dat Deloitte het onderzoek in de volgende bijeenkomst komt presenteren. Wij willen de conceptrapportage van Deloitte eigenlijk ook graag volgende week dinsdag in ons college bespreken, ook om onze input voor de gesprekken daarmee onder meer te kunnen richten.

Mevrouw Rohen: Ik denk dat het goed is om te zeggen dat de eindresultaten er op 20 mei a.s. niet liggen. Ik kan u op dit moment daarover dan ook niet goed een toezegging doen. Ik kan me wel heel

goed voorstellen dat de secretaris daarover wat kan zeggen op basis van de bespreking van de tussenrapportage aanstaande vrijdag.

De heer Apotheker: Misschien een onderscheid tussen het volgende. De bespreking met Deloitte aanstaande vrijdag, waar de drie gemeentesecretarissen bij zijn, gaat over de contouren van het aanvullend onderzoek. Dan is ook de 'stresstest' van Haren bekend. Deze twee onderdelen kunnen naar de colleges.

### **Bespreking notitie**

De heer Apotheker: Dan stel ik u voor dat we nu over gaan tot de bespreking van de notitie. Mag ik de opsteller als eerste het woord geven?

Mevrouw Rohen: Allereerst nogmaals dank voor het aanleveren van de stukken. Voor deze notitie hebben wij de lijn gevolgd van de gespreksonderwerpen, zoals we die op 3 mei met elkaar hebben gedeeld. De extra informatie die mogelijk is aangeleverd, vindt u er niet in terug. Uit de aangeleverde stukken hebben wij de overeenkomsten gedestilleerd en de punten waar door een gemeente specifiek aandacht voor is gevraagd. Het kan zijn dat er feitelijk of qua interpretatie iets niet helemaal goed in staat. Als dat zo is, dan horen we dat graag. En wij horen heel graag hoe u tegen de notitie aankijkt, of u zich in de lijn kunt vinden en of wij de dingen goed geduid hebben. Kortom: het woord is aan u.

College van Haren: Wij hebben het stuk natuurlijk ook aandachtig gelezen en hebben herkend wat wij ingebracht hebben. Daarvoor dank. Wat er in de notitie staat is helemaal correct en de onderwerpen, die er in worden benoemd, gaan ons zeer ter harte. Het zijn onderwerpen waar wij, mocht de nieuwe gemeente er komen, nader over zullen spreken. Wat wij in het stuk echter missen, is een verdiepingsslag. Stel dat die herindeling er komt tussen de drie gemeenten, op welke vlakken heeft een herindeling dan meerwaarde voor bijvoorbeeld de positie van de gemeente Groningen in het noorden, landelijk en internationaal en wat is de meerwaarde voor Haren en wat worden onze inwoners er beter van? Wij menen dat het goed zou zijn, wanneer de gemeente Groningen dit in beeld brengt. Dat is ook nodig voor de gemeente Haren om een keuze te maken tussen de zelfstandigheid en een herindeling. Daarnaast wordt in de notitie over 'de nieuwe gemeente' gesproken en deze formulering is voor ons, gezien de fase waarin wij ons in Haren bevinden, toch een lastig punt.

De heer Apotheker: We kunnen hieruit twee dingen leren en dat zullen wij ook in het definitief stuk veranderen. Wij zullen duidelijker in de inleiding benoemen dat het gaat om de mogelijke nieuwe gemeente. Verder zullen wij duidelijker markeren hoe de fase van het open overleg zich verhoudt tot een mogelijke vervolg.

College van GS: De opmerkingen die door de heer Apotheker gemaakt zijn, onderschrijven wij. Wij denken dat het goed is om het zo aan te vliegen. Maar wij proeven bij de gemeente Haren ook nadrukkelijk de wens om te weten wat die mogelijke nieuwe gemeente voor meerwaarde heeft ten opzicht van de huidige situatie. Wij denken dat het goed is dat we proberen om die verdiepingsslag aan te brengen, want daar zitten natuurlijk de argumenten in voor de raad van Haren en de raden van Groningen en Ten Boer.

College van Groningen: Graag willen wij hier helder markeren dat wij met de gemeente Ten Boer overeenstemming hebben over een procedure om tot een herindeling te komen. Haren zit nu mee aan tafel op formeel verzoek van de provincie. Aanleiding daarvoor zijn de geconstateerde knelpunten in Haren en niet dat de gemeente Groningen de gemeente Haren er zo graag bij wil hebben. Die suggestie moet niet steeds in Haren worden gewekt, dat is namelijk niet het geval. Wij menen wel – en dan komen we even terug op het inhoudelijke punt dat het college van Haren maakt – dat het heel verstandig is om aan te geven wat een grotere gemeente aan volume en economische betekenis kan winnen, als wij die grote gemeente met elkaar gaan vormen. Die vraag moeten wij in onze ogen echter gezamenlijk beantwoorden. We zitten hier om met elkaar na te denken over wat een grotere gemeente aan betekenis kan hebben en op welke manier een grotere gemeente op een aantal belangrijke onderwerpen het beleid kan vormgeven. Daar hebben we drie partijen voor nodig. Dat er in Haren nog een ander spoor loopt, is voor ons ingewikkeld en beïnvloed uw positie in deze overleggen voortdurend. De procedure wordt daarmee stroperiger en minder effectief.

College van Ten Boer: Die conclusie van het college van Groningen onderschrijven wij. Daarbij doen wij de oproep aan het college van Haren om in dit proces inhoudelijk ook mee te doen. Wij willen daar zelf ook constructief aan meedoen. Het is een ingewikkeld proces, maar een constructieve houding van alle gesprekspartners is nodig om tot inhoudelijk goede stukken te komen. Dit is ook van belang als we naar de tijdlijn kijken, waarbij wij ons richten op een herindeling per 1 januari 2019. We zouden er echt voor willen pleiten om er met elkaar voor te zorgen dat er begin juni ook daadwerkelijk een goed stuk ligt, op basis waarvan dan de besluitvorming kan plaatsvinden.

De heer Apotheker: Welke opmerkingen geeft u ons mee bij dit startverhaal over de variant 'Groningen-Ten Boer-Haren'?

College van Haren: Wij denken dat wij ons in de notitie herkennen, met daarbij de eerder gemaakte kanttekening om nu al te spreken van 'de nieuwe gemeente'.

College van Ten Boer: Allereerst een compliment voor de notitie. Vanuit ons perspectief staan er heel zinvolle en verstandige dingen in en het is vlot leesbaar geworden. Wij willen eerst op de hoofdlijnen reageren. Wij denken dat er zeker een hoofdstuk over financiën in moet. Ook op het gebied van toerisme en duurzaamheid liggen er wellicht opgaven voor die nieuwe gemeente, die ook zeker in het stuk benoemd moeten worden. Wij menen dat deze opgaven in een grotere gemeente krachtiger kunnen worden opgepakt. Bij toerisme gaat het dan ook over economie. Wij menen dat de stad het platteland daarbij kan gaan betrekken, zodat je daarmee meer kunt bieden. Als wij één slag dieper gaan, dan is de passage over Woldwijk in de paragraaf 'Gebied nader bekeken' nog niet helemaal correct. We zitten in een wat andere ontwikkelfase, maar dat kunnen we bilateraal aanleveren.

College van Groningen: Wij vinden dat de terreinen in de notitie redelijk gedekt zijn en het in die zin een goed stuk is. Wij denken verder dat in algemene zin goed aangegeven wordt welke problematiek en uitdagingen je op die verschillende beleidsterreinen tegenkomt in die nieuwe gemeente. Wij zijn het eens met de opmerking van het college van Ten Boer dat er sowieso een financiële paragraaf bij moet. Ons voorstel zou daarnaast zijn om de relatie van de nieuwe gemeente tot haar omgeving in het stuk op te nemen, de relatie tot het Ommeland en de positie van de nieuwe gemeente in Noord-Nederland, in Nederland en in Europa/internationaal. Wij denken dat het slim is om vervolgens een aantal thema's daar aan elkaar te koppelen. Verder zijn er op dit moment in het hele gebied een aantal opgaven waar wij ons allemaal mee bezighouden. Duurzaamheid is zo'n opgave. De gemeente Groningen maakt zich bijvoorbeeld sterk voor de energietransitie. Omliggende gemeente zoals Haren en Ten Boer volgen dat beleid ook en werken daar constructief aan mee. Wij hebben een 'healthy-ageing'-strategie, die breed gedragen wordt. Wij kunnen ons voorstellen dat we ook dergelijke onderwerpen verder met elkaar gaan verkennen. Dat we nagaan of we gezamenlijk achter deze opgaven kunnen gaan staan en deze, met die grotere gemeente, ook krachtiger kunnen uitvoeren. Wij denken dat dit het geval is. Tot slot nog een kleine aanvulling. Op het gebied van bijvoorbeeld zorg, is er op grote lijnen heel veel overeenstemming tussen de drie gemeenten over de aanpak via de wijk- en dorpsteams, burgerkracht en burgerinitiatief. In een nieuwe gemeente zal de schaalvergroting op het gebied van de aanbestedingen een positief effect hebben op de gemeenten Ten Boer en Haren. Wij hebben bijvoorbeeld 200 miljoen in de jeugdzorg, in de Wmo en nu nog in beschermd wonen. Van dit schaalvoordeel bij aanbestedingen kan je echt profijt hebben. Het lijkt ons goed om dat in de notitie terug te laten komen.

College van GS: Wellicht nog in aanvulling op al datgene wat al gezegd is. De economische positionering van een grotere gemeente biedt natuurlijk ook enorme kansen. Misschien is het goed om daarnaast te kijken naar de ontwikkeling op bijvoorbeeld de woningbouw. Daar liggen natuurlijk eveneens erg veel kansen, als je dat gezamenlijk oppakt. Misschien, maar dat geven we maar even ter overweging mee, kunnen op een aantal terreinen ook externe stakeholders meewerken aan het maken van enkele verdiepingsslagen.

College van Ten Boer: Een thema dat misschien niet zozeer kansen biedt, maar dat volgens ons wel benoemd moet worden, is de problematiek van de aardbevingen in relatie tot de gaswinning. De gemeente Ten Boer ligt in het kerngebied en wij zien zeker voordelen om daarbij op te schalen.

De heer Apotheker: Dan concludeer ik dat we het eens zijn over ons proces en ons tijdsplan. Ik constateer ook dat u deze notitie een start vindt voor een nadere uitwerking van een perspectiefvolle beschrijving van een potentiële nieuwe gemeente van 220.000 tot 226.000 inwoners en dat we die aan het slot beoordelen. Wij nemen daarin ook het financiële perspectief mee. Op basis van het eindrapport kan iedereen zijn eigen afweging maken.

### **Verdiepingslag**

College van Groningen: Misschien zou het goed zijn om nu met elkaar te kijken langs welke lijn wij willen beargumenteren dat een grotere gemeente meerwaarde heeft ten opzichte van de huidige situatie. Er kunnen daarvoor een aantal zaken benoemd worden, die nu nog niet in het stuk staan. Misschien is het goed om deze onderwerpen met elkaar te verkennen en na te gaan wat de verschillende partijen daarvan vinden. In onze ogen heb je het dan over onderwerpen als bestuurskracht, financiële slagkracht, organisatiekracht en economische ontwikkeling. Je zou dit als een soort inleidende paragraaf in het stuk kunnen opnemen. Daarin zou je kunnen aangeven dat die grotere gemeente een aantal voordelen heeft - en op welke punten wij die voordelen zien - en misschien een aantal nadelen heeft. Dat leidt, in onze ogen, dan vervolgens tot een aantal uitwerkingsvraagstukken, die daar onder zitten. Je hebt daarmee dan een gezamenlijk gedeeld beeld opgesteld ten opzichte van de huidige situatie.

De heer Apotheker: Dat is inderdaad het voorstel en het sluit aan bij de wijze waarop we het stuk zojuist besproken hebben: de inleiding moet veel explicieter. De inleiding moet een soort referentiekader bevatten - de genoemde begrippen - waarlangs een en ander beoordeeld kan worden.

College van Groningen: Wij hebben zes of zeven thema's, die voor ons relevant zijn als het gaat om het voordeel van een grotere gemeente. We noemen ze in willekeurige volgorde: de bestuurskracht, de financiële slagkracht of robuustheid, de organisatiekracht, de economische ontwikkelkracht, de sociale cohesie of burgerkracht en de positie in de regio, in Noord-Nederland, in Nederland en internationaal.

College van Ten Boer: Vanuit de andere kant geredeneerd, moeten wij in ieder geval ook aandacht geven aan burgerschap. Het gaat daarbij voor een deel over burgerkracht en voor een deel om de vraag hoe je zorgt voor een soort democratische legitimatie voor datgene wat je op dat kleinere schaalniveau doet.

College van Haren: Wij kunnen ons voorstellen dat de genoemde onderwerpen, ook zoals door het college van Groningen gepresenteerd, een belangrijke rol gaan spelen bij een grotere gemeente. Wij hechten als gemeente Haren zeer aan de kortere lijnen tussen bestuur en inwoners. Daar zal in onze ogen in een grotere gemeente ook zeker aandacht en zorg aan besteed moeten worden. Net werd ook de sociale cohesie genoemd, dat speelt natuurlijk eveneens een belangrijke rol. Deze valt nogal eens samen met het bestuur, maar kan bij een herindeling ook een eigen vorm krijgen. Er ontstaan dan bijvoorbeeld dorpsraden en ook die kunnen zorgen voor sociale cohesie. Voor het overige denken wij dat de door Groningen genoemde onderwerpen door ons onderschreven worden. In aanvulling daarop is voor Haren natuurlijk een groene en veilige leefomgeving heel belangrijk. Met name de groene buffer is een belangrijk punt en dat willen we zeker inbrengen. Bij voorzieningen zien wij een samenhang van zorg-, onderwijs- en sportvoorzieningen. Die voorzieningen zijn in Haren dichtbij en ook die nabijheid is voor ons van belang. Ook vinden wij zaken belangrijk als onderwijshuisvesting en de menselijke maat op het sociaal domein. We willen graag over het sociaal domein doorpraten om te kijken of dat nog beter kan. En waar het de bestuurskracht betreft, zit er natuurlijk altijd een samenhang tussen de taakwaarde en de middelen die je als gemeente hebt. Die verhouding is bij een grotere gemeente natuurlijk heel anders, dan bij een wat kleinere gemeente.

De heer Apotheker: Met deze bespreking zijn er een aantal begrippen en daarmee waardevolle accenten bij gekomen. Ik adviseer daarbij overigens de begrippen sociale cohesie en burgerkracht apart te noemen, omdat sociale cohesie ook sterk geassocieerd wordt met het sociaal domein. Burgerkracht kan evengoed gebruikt worden bij co-creatie, economisch-ruimtelijke projecten en kleinschalige bedrijvigheid. De inbreng van Haren om het kernbeleid ook zelfstandig te benoemen is verstandig in een nieuwe, meerkernige gemeente. Burgerkracht is het gebruik maken van de energie van burgers, maar het faciliteren daarvan zou je 'kernen- en wijkenbeleid' kunnen noemen.

Ten Boer koppelt het landelijk gebied terecht aan toerisme en duurzaamheid. Het toerisme heeft in het landelijk gebied een ander karakter dan het stedelijk toerisme, die diversiteit kan leiden tot betere synergie.

Misschien in aanvulling op de genoemde punten, heb ik zelf de ervaring dat het omgaan met het gemeenschappelijke middenveld – dat soms allang de schaal van zelfs de grootste gemeente aan het overstijgen is – ook een belangrijk punt is om te benoemen. Hoe gaat die nieuwe grote gemeente om met de grote relevante stakeholders, die beleids- en dienstproducten leveren, zoals woningcorporaties, ziekenhuizen, zorginstellingen, verpleeghuizen et cetera? Dat voorstel hoeft u niet over te nemen.

College van Groningen: Om hier tot een gezamenlijk resultaat te komen, hebben wij ook de inbreng van de provincie nodig op wat nu een bestuurskrachtige en robuuste gemeente is. Het zou mooi zijn als we daar met alle gesprekspartners een gezamenlijke visie op hebben. We moeten daarbij in onze ogen verder gaan dan wensen inventariseren voor de nieuwe gemeente. Wij denken dat we in de inleiding goed zouden moeten neerleggen wat de meerwaarde van een grotere gemeente is ten opzichte van de huidige situatie en dit te doen aan de hand van de eerder genoemde onderwerpen. Dat laat uiteraard onverlet dat je in die nieuwe grotere gemeenten invulling geeft aan burgers nabijheid, dienstverlening, burgerkracht et cetera.

College van GS: Wij delen deze mening van de gemeente Groningen. Dat maakt ook dat de documenten vergelijkbaar worden, aangezien spoor 1 van Haren ook aan de hand daarvan beoordeeld zal worden. Overigens is onze visie verwoord in twee openbare Statenbrieven, dus die kunnen wij beschikbaar stellen aan mevrouw Rohen.

College van Ten Boer: Misschien even ter verduidelijking. De gemeente Groningen heeft zojuist de financiële robuustheid genoemd, ook om tot ontwikkeling te kunnen komen. Zit daar ook het aspect van de economische ontwikkelkracht in? Dat is in onze ogen een aparte paragraaf. Als we het daar met elkaar over eens zijn, moeten we het wel even zo benoemen.

College van Groningen: Voor ons is dat ook een aparte paragraaf.

De heer Apotheker: Dit is in de eindrapportage van 3 juni natuurlijk een wezenlijk onderdeel.

College van Groningen: Op het gevaar af dat een aantal collega's daar mogelijk niet op voorbereid zijn, zouden wij graag een verdieping met elkaar willen maken. We hebben nu een aantal hoofdthema's benoemd en enkele thema's die daaronder vallen. We kunnen best proberen om met elkaar een soort duiding te geven hoe we tegen zo'n nieuwe gemeente aankijken.

College van Ten Boer: We willen nog wel één opmerking maken, namelijk dat je in een nieuwe gemeente op een andere manier nadenkt over het dienstverleningsconcept. Dat is voor ons een belangrijk punt. Dat je erover nadenkt hoe je er in de nieuwe situatie ook daadwerkelijk voor de burger bent en hoe je dat organiseert. Het gaat over houding, attitude en benaderbaarheid, maar ook over locaties. Dat zijn in onze ogen zaken, die in ieder geval benoemd moeten zijn.

College van Groningen: Volgens ons moeten we voor deze discussie onderscheid maken tussen twee aspecten. Het ene is dat je nadenkt over de vraag waarom de bestuurskracht in een grotere gemeente groter is dan in de huidige situatie, of misschien wel anders of kleiner? Daarnaast zijn er allerlei zaken die je zou moeten regelen en waarover je afspraken met elkaar zou moeten maken, bijvoorbeeld over de groene buffer van Haren. Dat zijn relevante onderwerpen, maar deze zijn in onze ogen pas aan de orde op het moment dat je met elkaar besloten hebt dat je één grote gemeente gaat vormen. Dan moet je nagaan hoe je daar vervolgens afspraken met elkaar over maakt.

**Bestuurskracht** zit wat ons betreft onder meer in de landelijke trend om alles zoveel mogelijk te decentraliseren. Je krijgt daardoor steeds meer verantwoordelijkheden vanuit het Rijk op het zorgdomein, het economische domein, het sociaal domein et cetera. Vervolgens is Den Haag op heel veel van die domeinen weer richtinggevend, controlerend en kaderstellend. Hierdoor zit je non-stop in decentralisatiediscussies met het Rijk - via de VNG dan wel via een ander verband, of met een paar grote gemeenten samen - om dat beleid op de een of andere manier bij te sturen, je eigen accenten daarin aan te brengen of een bezuiniging tegen te houden. Als je de vijfde stad van Nederland kan worden, helpt dat enorm in die discussies waarin de belangen heel erg groot zijn – financieel maar ook inhoudelijk – om echt slagkracht te ontwikkelen en aan te geven waar wij nationaal staan.



Op het gebied van **financiële slagkracht** liggen er op allerlei terreinen schaalvoordelen, bijvoorbeeld bij aanbestedingen. Allerlei zaken kunnen daardoor goedkoper worden. Ook kan meer maatwerk worden geleverd, aangezien de behoefte in het dorp Haren heel anders is, dan bijvoorbeeld in het dorp Glimmen, het dorp Ten Boer of in de Korrewegwijk of De Hoogte. Door de grote schaal kunnen daarnaast veel slimmere combinaties gemaakt worden. Er zijn ook andere voordelen, als je financieel één gemeente bent. We hebben nu een begroting van iets meer dan 1 miljard euro, in een grotere gemeente zou dit nog iets meer zijn. Een begroting van die omvang zorgt er natuurlijk voor dat de nieuwe gemeente in de langetermijnstrategie - bijvoorbeeld ten aanzien van ontwikkelgebieden, woningbouwprojecten, economie, bedrijventerreinen, P&R's et cetera - beter in staat is om de programmering op elkaar af te stemmen. Ook kunnen betere keuzes gemaakt worden over wat je eerst gaat doen en wat financieel wel of niet verstandig is. De financiële robuustheid betekent ook dat de grotere gemeente veel beter in staat is financiële tegenvallers meerjarig op te vangen, zonder dat dit direct de dienstverlening of de organisatie raakt. Een grotere gemeente is gewoon flexibeler. Als het om de **organisatiekracht** gaat, dan is een grotere organisatie (in ons geval bijna 3.000 mensen en ongeveer 2.800 fte's) veel flexibeler bij ziekte. Als er iemand in Ten Boer ziek was, dan viel een beleidsdomein gewoon even stil. In een groter geheel kan de continuïteit, ook bij dit soort vervelende omstandigheden, gewoon gewaarborgd worden zonder dat je meteen in de financiële problemen komt door iemand in te moeten huren.

Dan iets over **sociale cohesie en burgerkracht**. Dat is volgens ons ook een pluspunt. Op dit moment zijn wij als gemeente Groningen het goede van het wonen in dorpen – waar velen van ons opgegroeid zijn – eigenlijk opnieuw aan het uitvinden in de stad. Het gaat daarbij om aspecten als naar elkaar omkijken, burgers in hun eigen kracht zetten, een faciliterende overheid die meegaat op de dynamiek en de kracht van de samenleving. We werken daarbij projectmatig met budgetten om initiatieven van onderop te faciliteren. We willen stimuleren dat mensen wat voor elkaar gaan betekenen en vrijwilligerswerk gaan doen. Dat alles zijn wij opnieuw in de stad Groningen aan het introduceren en dat gaat erg goed. We doen dit door dicht bij de burger te staan, door te werken met wijkwethouders, gebiedsteams, wijkteams en zorgteams en de budgetten daarnaartoe te verplaatsen. Dat heeft ook voordeel dat je als bestuurder dicht bij je burger staat. We zijn uiteraard ook erg benieuwd naar de kennis en ervaringen bij de gemeenten Haren en Ten Boer en hoe we de sociale cohesie verder kunnen versterken. Dat is een wisselwerking waar wij grote voordelen van zien en wat volgens ons ook echt iets kan opleveren.

Dan de positie van de grotere gemeente **regionaal-nationaal-internationaal**. Over dat nationale aspect hebben wij zojuist al iets gezegd. De toekomstige decentralisatiebeweging van het Rijk zal volgens ons alleen maar toenemen, evenals de controle en kaderstelling daarbij door het Rijk. We zullen steeds meer verantwoordelijkheden krijgen en dan heb je echt slagkracht nodig. Internationaal denken wij ook dat het helpt wanneer je kunt zeggen dat je de vijfde stad van Nederland bent en bijvoorbeeld een orkest en een goede voetbalclub hebt. Het helpt daarnaast, onder meer voor de **economische ontwikkelkracht**, dat je een innovatieve stad en innovatieve gemeente bent. Er is in de stad Groningen een enorm interessante ontwikkeling gaande op het gebied van de kenniseconomie, de innovatie en de 'start-up-scene'. Dat maakt nu nog maar een klein deel van onze economie uit, maar zal in de toekomst naar onze stellige overtuiging steeds groter worden. Een nieuwe grote gemeente kan daar als geheel enorm van gaan profiteren. Het lokt namelijk investeringen uit, dat zien we nu al. Het zorgt voor extra werkgelegenheid, voor een heel interessant en hoogwaardig klimaat voor die hele gemeente, ook als het gaat om kennisontwikkeling. En wij denken dat dit tevens een internationale dimensie heeft, waar je van mee kan profiteren. Je ziet nu al dat steden als Hamburg, die vele malen groter zijn dan Groningen, zeer geïnteresseerd zijn om met ons samen te werken, juist op dit punt. En wij denken dat dit ook een kans is om te benutten.

De aardbevingen zou je als een onderwerp kunnen zien dat je samen verder kunt uitdiepen. Wij zouden het willen zien als iets dat er is en waarvan we een kans moeten maken. We weten dat er economische gelden liggen, we weten dat er genoeg ambities zijn en we hebben genoeg kennis. Volgens ons kunnen we daar in die nieuwe gemeente een dimensie aan geven die werkgelegenheid stimuleert – dat zie je nu al een beetje – maar daarmee ook slagkracht ontwikkelen richting de NAM en het Rijk. Want die slagkracht heb je erg hard nodig en daarvoor heb je ook de hele provincie nodig. Dan misschien nog één puntje. **Bestuurskracht** raakt ook het punt dat je voor een deel van de taken die je op verschillende schaalniveaus uitvoert samenwerkingsverbanden nodig hebt. Je moet enerzijds kunnen beoordelen in hoeverre je als gemeente in die samenwerkingsverbanden op een adequate manier kunt functioneren. Anderzijds zal een meer robuuste gemeente minder afhankelijk zijn van samenwerkingsverbanden.

College van Ten Boer: Wij kunnen de inbreng van het college van Groningen voor een groot deel onderschrijven. Wat je Europees ziet, is dat er nog steeds een trek naar de steden en de stedelijke regio's is en dat het platteland steeds verder ontvolkt. Wat je verder ziet is dat steden met een kennisinstelling en een historie - en liefst ook een historisch centrum - het door de bank genomen goed doen. Dus in die zin, denken wij, dat hier wel een aantal kansen ligt.

Wij genieten verder al een aantal jaren van de schaalvoordelen van de ambtelijke organisatie van de gemeente Groningen. We hebben ook gemerkt dat de gemeente Groningen een heel betrouwbare samenwerkingspartner is.

Dan komen wij toch nog een keer op de dienstverlening van de nieuwe gemeente. U hoeft dat niet nu uit te werken, maar het is wel een belangrijk aandachtspunt voor de nieuwe gemeente.

Dienstverlening in een dorpsomgeving vraagt wat anders dan in de stad. Dat zal de nieuwe gemeente goed moeten invullen om inderdaad betekenisvol de eerste overheid te kunnen zijn voor alle burgers. Wij denken dat je daarbij inderdaad veel van elkaar kunt leren.

Wij menen dat het voor de gemeente Groningen, die zichzelf nu nog vaak aanduidt als 'Stad', interessant kan zijn om ook een buitengebied te hebben met andere mogelijkheden op het gebied van voedsel, duurzaamheid, recreatie et cetera. Zo kan je namelijk een compleet aanbod creëren binnen de nieuwe gemeente. De voorzitter had het eerder over de 'mal' en de 'contramal' en wij denken dat die gedachte uitstekend hierbij past. Los van de schaal en de inwonersaantallen, de betekenis die je daaraan hecht en die wij onderschrijven, maakt dit de grotere gemeente in onze ogen ook echt intrinsiek aantrekkelijk.

College van Haren: Voor de gemeente Haren wegen met name de punten van de ambtelijke organisatie en de financiën heel zwaar.

College van Groningen: Wij zijn echter erg benieuwd naar de opvatting van de gemeente Haren op alle voornoemde punten.

De heer Apotheker: Dit is voor ons een heel rijke oogst voor de verdere voorbereiding van de eindrapportage. Je bent straks samen mogelijk de vijfde gemeente van Nederland. Je hebt een kennisstad en groene longen, waarbij mogelijk toepassingsmogelijkheden van 'healthy-ageing' binnen het eigen grondgebied een plek zou kunnen krijgen en concrete projecten zou kunnen opleveren. Wij hebben opgeschreven dat de woonvisie met gedifferentieerde, rijke en interessante woonmilieus een nieuwe dimensie aan die nieuwe gemeente kan geven. Ik denk ook dat hier vandaag een paar interessante elementen bij gekomen zijn.

College van Groningen: Wij zitten hier voor de inwoners van de mogelijke nieuwe gemeente, niet voor de inwoners van Haren, Groningen of Ten Boer. Zou het college van Haren kunnen aangeven met welke punten u het eens bent, denkend vanuit die nieuwe gemeente? En misschien ook waar u het niet mee eens bent, en waarom niet? Wij zijn daarin erg geïnteresseerd.

College van Haren: Ten aanzien van de decentralisaties, die steeds weer gepaard gaan met nieuw overleg met het Rijk, begrijpen wij heel goed dat het heel nuttig kan zijn om daarin een sterke partij te zijn. Wij proberen ook goed mee te denken met het idee dat het ook echt iets uitmaakt voor de verdere ontwikkeling van dit gebied om de vijfde gemeente van Nederland te zijn. Je merkt dat na de G4 het alweer snel de G32 of een ander gremium wordt, maar daar zit natuurlijk nog iets tussenin. Wij begrijpen dan ook dat dit heel aantrekkelijk is.

Wat ook heel belangrijk is, is de innovatieve stad en de kenniseconomie. We hebben in de stad natuurlijk veel kennisinstellingen. Volgens ons is het van essentieel belang om de komende tijd nog veel meer de verbinding te leggen tussen bestuur en de kennisinstellingen. Dat vinden wij dus ook een belangrijk punt. De 'start-up-scene' is ook een aspect van innovatie en ook dat vinden wij heel erg interessant.

Als het gaat over de cohesie op buurt- en wijkniveau zien wij zeker een paar punten waarover nog doorgepraat moet worden. Je ziet een beweging in Nederland dat het voor mensen belangrijk is om een vorm van eigenaarschap te hebben, als men iets wil gaan doen. In een kleine gemeente is dat volgens ons wat gemakkelijker te organiseren. Op dit punt heb je, in onze ogen, in een grotere gemeente en een grotere stad dus een zwaardere uitdaging, en daar ligt een behoorlijke opgave. Dat geldt volgens ons ook op het punt van naar elkaar omkijken, dat 'noaberschap'. In kleine eenheden is dat gemakkelijker dan in een grote stad.

Wat wij heel erg spannend vinden, is hoe je met de verschillende leefmilieus omgaat in die mogelijk nieuwe gemeente. Hoe krijg je een en ander nu het beste voor elkaar als er andersoortige afwegingen worden gemaakt? Daar liggen volgens ons lastige opgaven.

De internationale samenwerking: kijkend naar de ontwikkeling van Europa kan een grotere gemeente natuurlijk meer bereiken, want die grotere gemeente is dan waarschijnlijk gewoon verreweg de belangrijkste overheid in heel Noord-Nederland. Dat kan dus een rol spelen in Brussel. Dat is zeker een belangrijk punt, waar wij goed in meekunnen.

Wij zoeken soms dus wel naar de menselijke maat, ook in het sociaal domein. Het college van Groningen noemde het grote voordeel van de grootschalige aanbesteding. Wij hadden de indruk dat het college van Groningen daarna ook zei dat je vervolgens zaken kan opknippen en kleinschaliger kan organiseren. Wij vinden het nog wel een lastig punt, hoe je dat op een goede wijze vorm zou kunnen geven. Maar dat je met die grotere schaal een scherpere prijs kunt realiseren is duidelijk. Nog één punt. In het kader van de Regiovisie Groningen-Assen heeft de gemeente Haren de opdracht om de landschappelijke waarde te behouden en verder te ontwikkelen en deze in te zetten voor de economische ontwikkeling. Wij hebben altijd het gevoel gehad dat een kleinere gemeente dit, met een paar opdrachten, heel goed kan doen. Het is voor ons de vraag hoe deze opgave wordt gewogen, als er andere en misschien grotere belangen zijn. Dat zijn naar onze mening zaken waar je flink over moet doorpraten.

College van Groningen: Wij zijn blij met deze reactie op de inhoud. Wij gaan er vanuit dat de opvattingen die hier gedeeld zijn, mede kunnen leiden tot een inleiding in het eindrapport. Wij denken ook dat de thema's die nu aan de orde zijn geweest een verder doordenken vereisen naar het vraagstuk van de grootschaligheid versus kleinschaligheid, bijvoorbeeld het bewaken van de opgave van de gemeente Haren in de Regiovisie et cetera. Het lijkt ons goed dat we die aspecten specifiek benoemen. Wij zouden ook willen vragen om de thema's die verdere uitwerking verdienen – dat is dus iets anders dan een wensenlijst – nog eens op een rij te zetten, om te kijken of we ze dan ook allemaal te pakken hebben. Want dan kunnen we deze met elkaar van een verdiepingsslag voorzien.

## **Sluiting**

### De heer Apotheker:

Dan komen we daarmee tot een afronding van deze inhoudelijke bespreking. Volgens mij kunnen wij verder met de notitie. Wij zijn in de vergadering met elkaar overeengekomen om een extra overleg te hebben op donderdag 26 mei a.s. van 12.00 tot 14.00 uur. Dan hebben we de verdieping van de besproken notitie gereed en meer helderheid over het aanvullende financiële onderzoek. De kern van die bespreking is dan de financiële informatie, de doorontwikkeling van deze notitie, en de afronding en verwachtingen ten aanzien van de eindpresentatie op 3 juni a.s. Van Haren hebben wij nog het verzoek ontvangen om bij de slotbijeenkomst, net als bij de startbijeenkomst, raadsleden als toehoorder uit te nodigen. Dat voorstel dat wij, mede namens het college van GS, met een positief advies aan u hebben voorgelegd, is door u overgenomen. Als er verder geen opmerkingen zijn, sluit ik bij deze de vergadering en ik dank u zeer.

*Redactionele opmerking: Er is voor gekozen de uitwerking van dit verslag zo veel mogelijk te richten op de inhoudelijke aspecten van het overleg. Volledigheidshalve wordt gemeld dat de terughoudende opstelling van het college van Haren in het open overleg diverse malen tot irritaties leidde bij de andere colleges van B&W.*

## **Verslag van het overleg op basis van artikel 8, lid 1 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer op 26 mei 2016**

### **Aanwezig:**

Onafhankelijk voorzitter: H. Apotheker  
Ondersteuning voorzitter: mw. A. Rohen  
Deloitte: M. Pot

### **Namens Gedeputeerde Staten van Groningen:**

Gedeputeerde P. Brouns, gedeputeerde H. Staghouwer, mw. F. van der Geest en G. de Beer (ambtelijke ondersteuning)

### **Gemeente Groningen:**

Burgemeester P. den Oudsten, wethouder T. Schroor en gemeentesecretaris P. Teesink

### **Gemeente Haren:**

Burgemeester P. van Veen, wethouder M. Verbeek en gemeentesecretaris mw. M. de Wilde

### **Gemeente Ten Boer:**

Burgemeester A. van de Nadort, wethouder mw. A. Postma en gemeentesecretaris mw. J. de Groot

### **Verslaglegging:**

D. Drolenga (Notuleerservice Mooi Werk)

### **Locatie:**

Provinciehuis Groningen

## **Opening en mededelingen**

De heer Apotheker: Hartelijk welkom. Conform de agenda zullen wij beginnen met de presentatie van het financieel onderzoek naar de gemeente Haren door de heer Pot van Deloitte.

## **Presentatie Deloitte financieel onderzoek gemeente Haren**

De heer Pot: Ik zal vanmiddag een toelichting geven op de hoofdlijnen van het onderzoek naar de financiële positie van Haren. De definitieve rapportage is aanstaande maandag (30 mei) gereed. Voor het onderzoek hebben wij de begroting van de gemeente Haren bestudeerd en de Perspectiefnota 2017, die onlangs in het college van Haren is behandeld. Daarnaast is een aantal ambtenaren van de gemeente Haren geïnterviewd, om na te gaan wat er achter de cijfers zit. Want daar gaat het in dit onderzoek met name ook om.

Onze conclusie op basis van het onderzoek is, dat wij van mening zijn dat de financiële positie van Haren zich op het randje beweegt. De gemeente heeft in principe een sluitende begroting, rapporteert ook dat zij voldoende weerstandsvermogen heeft. Er zijn wel de nodige schulden, waarnaar wordt gekeken. Wij vinden dat Haren op het randje zit, omdat de exploitatie naar de toekomst toe de nodige risico's kent. Als je niets doet, gaan daarbij volgens ons tekorten ontstaan. Het weerstandsvermogen is naar onze mening niet sterk, hoewel het op papier voldoende is. De schulden bij de lokale lasten zijn hoog en dat betekent dat het huidige voorzieningenniveau in de toekomst onder druk komt te staan.

We zien dat er in de gemeente Haren heel hard en creatief wordt gewerkt om de begroting elk jaar weer sluitend te krijgen. Maar de rek is er wel uit. In het laatste overleg met de gemeentesecretarissen heb ik daar een aantal voorbeelden van gegeven. Het zwembad vind ik daar wel een mooi voorbeeld van. Men doet afstand van een voorziening, maar houdt het zwembad vervolgens via een stichting in stand. Dat komt vervolgens eigenlijk als financieel risico weer terug bij de gemeente. De gemeente probeert op die manier een publieke voorziening overeind te houden, maar op een manier waar de gemeente achteraf mogelijk toch wel weer financiële last van krijgt.

Op de openbare ruimte is de afgelopen jaren al successievelijk bezuinigd. Daar is nu nogmaals een bezuiniging voor opgevoerd. De vraag is wat er op de lange termijn dan overblijft van dat mooie

Haren? Want dat is één van de kwaliteiten van de gemeente Haren: een mooie ruimtelijke omgeving. Daar zetten we wel vraagtekens bij.

Ook de bedrijfsvoering vinden wij een mooi voorbeeld. De gemeente hinkt op twee gedachten als het om de toekomst gaat. Er staat een bezuiniging ingeboekt op de bedrijfsvoering. Als er formatieve knelpunten ontstaan, dan geeft de gemeente Haren aan de benodigde formatie wel in te gaan huren. Vanuit het oogpunt van kosten is het echter beter om mensen dan in dienst te nemen. Dus ook op dat punt zwabbert Haren wat en dat is in die zin geen goed nieuws. We hebben ook geconstateerd dat er geen ruimte is voor nieuwe ambities: er zit geen ruimte in de begroting om écht iets te doen. Er wordt, op beperkte vervangingsinvesteringen na, ook weinig geïnvesteerd.

Wij vinden daarom dat er keuzes nodig zijn, om tot een duurzaam gezonde financiële positie te komen. Het gaat dan om het flexibeler maken van de exploitatie en het concretiseren van een aantal bezuinigingen die nu op de lijst staan. Bezuinigingen op het sociaal domein en de bedrijfsvoering zijn daar voorbeelden van. Maar er moet vooral ook gespaard en afgelost worden. Wat ik belangrijk vind om te melden, is dat de gemeente daarbij niet moet gaan sturen op het financiële dashboard, dus het op groen krijgen van de groene stoplichtjes. Met cijfers kan je dat heel gemakkelijk doen. Maar er moeten echt feitelijke maatregelen genomen worden om de reservepositie te versterken en de exploitatie beter op orde te brengen. De maatregelen moeten ook niet los van elkaar genomen worden. Wij vinden eigenlijk dat er een pakket van maatregelen moet komen, waarin je de dingen in hun samenhang beziet en je op basis daarvan beslissingen neemt. Dat je dus tot een toekomstvisie komt van wat er in Haren moet gaan gebeuren: waar staat Haren voor? Dat moet de basis zijn om verder te gaan. Dat is ons algemene beeld.

*De heer Pot licht de bevindingen van Deloitte nader toe en gaat daarbij vooral in op wat er achter de cijfers zit. Het is volgens de heer Pot van belang om daarnaar te kijken, omdat de Jaarrekening bijvoorbeeld een schuldpositie laat zien – de schuldquote – die gunstiger is, maar de feitelijke schuld toeneemt. De ratio wordt gunstiger, maar in feite is de langlopende schuld, in elk geval in 2015 toegenomen.*

*Voor de bevindingen van Deloitte over de financiële positie wordt verwezen naar de rapportage, die integraal bij de 'Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer' d.d. 2 juni 2016 is bijgevoegd (zie bijlage 5).*

De heer Pot: De gemeente Haren heeft, concluderend, een exploitatie, die echt onder druk staat en die elk jaar met flink wat creatieve maatregelen sluitend wordt gemaakt. Naar de lange termijn toe, in combinatie met de lage vermogenspositie, de hoge lastendruk en ook de verwachtingen ten aanzien van het voorzieningenniveau dat bij een plaats als Haren hoort, vinden wij dat er echt wat moet gebeuren.

De heer Apotheker: Wij hebben de mogelijkheid om op de presentatie van de heer Pot te reageren. Daarom geef ik nu eerst de gemeente Haren het woord.

College van Haren: We hebben net kunnen horen dat onze financiële administratie vrij transparant is. Is er naar uw mening een verwachting dat er nog zogeheten financiële 'lijken' in de kast zitten?

De heer Pot: Het is net hoe je financiële 'lijken' definieert, dat heb ik eerder al eerder gezegd. Dan heb je het over grondexploitaties en grote investeringen, die niet goed gaan. Daar zie ik echt geen reden toe.

Ik denk wel dat het volgende een belangrijk aandachtspunt is: de begroting van de gemeente geeft heel veel informatie, maar het is wel belangrijk om alles bij elkaar te brengen en dan ook de relaties tussen de gegevens te zien. Eén van de belangrijkste relaties is bijvoorbeeld dat als je de OZB-capaciteit meerekent in het weerstandsvermogen – ik noemde daarbij net in mijn presentatie het bedrag van € 800.000 – en je neemt als maatregel om je OZB te verhogen om de exploitatie sluitend te maken, dan gaat natuurlijk die OZB-capaciteit naar beneden en dus het weerstandsvermogen. Dat soort relaties moeten duidelijk worden uit zo'n onderzoek. Maar dat is geen financieel 'lijk'.

College van Haren: Het is dus niet te verwachten, dat we nog met allerlei extra nadelen te maken krijgen.

De heer Pot: De formele opmerking die ik daarover maak is, dat dit onderzoek geen 'due diligence' is. Maar ik verwacht zelf inderdaad geen gekke dingen.

College van Haren: We zouden zelf nog een paar reacties op de presentatie willen geven. Er is voor ons met het onderzoek van Deloitte geen nieuws onder de zon. Deze gegevens hebben we al enige tijd, het wordt elke keer alleen een beetje zwaarder aangezet. Het is prettig te constateren dat de gegevens die eronder liggen, allemaal open en helder op tafel liggen. Het belangrijkste is om er voor te zorgen dat de algemene reserve wat omhoog gaat. Dat heeft ook alles te maken met de schuldpositie c.q. de schuldratio, die heel erg belangrijk is.

Volgens ons is het erg belangrijk om te kijken naar de bewegingen die plaatsvinden. De grondexploitatie staat er hartstikke goed voor en dat wordt ook keurig bevestigd. In de Begroting 2016 was de prognose voor de solvabiliteitspositie 87 procent. In de Jaarrekening van 2015 komt deze op 84 procent uit. Het hangt er dus ook altijd vanaf hoe je het bekijkt. Deloitte heeft heel erg gekeken naar één onderdeel van het halfvolle glas, maar de beweging daarin is belangrijk. Daar horen wij niemand over en dat vinden wij jammer. Wij weten natuurlijk ook wel dat we allesbehalve spek op de botten hebben, we weten ook dat er risico's zijn. Wij zullen ook zeker niet bediscussiëren dat het niet spoort met dit verhaal.

College van Groningen: Vanuit onze positie is het wel allemaal nieuws onder de zon, in die zin: er waren natuurlijk al twee rapporten, die redelijk negatief waren. Toen was er een tussenfase in Haren, waarbij men in het kader van de begroting een tussenrapportage heeft gemaakt, waarin een groot aantal zaken weer perspectief kreeg en weer in orde was. Maar als wij nu deze presentatie van Deloitte horen, is dat voor ons een bevestiging van de situatie in die eerdere twee rapporten, alleen een tandje erger. Wij zullen hierna duidelijk maken hoe wij de bevindingen van Deloitte lezen en we hebben daar ook nog een aantal vragen over.

Wij hebben eerst nog een heel specifieke vraag, die wij graag op tafel leggen. We kunnen die vraag dan ook meteen wegnemen. De grondexploitatie staat op 'groen' in het onderzoek van Deloitte. We hebben vaak over het Haderaplein gehoord, dat daar een begrotingsopbrengst van € 1.500.000 zou zijn, tegen een risicoprofiel van 10 procent dus € 150.000 weerstandsvermogen. Er zijn hardnekkige geluiden dat die opbrengsten zeer discutabel zijn. Klopt dat?

De heer Apotheker: Hebt u ook daarnaar gekeken, meneer Pot? En als dat het geval is, wat is dan uw antwoord op deze vraag?

De heer Pot: Wij hebben dat inderdaad onderzocht. Voor de grondexploitatie op zich is een resultaat van € 1.900.000 euro begroot. Dat zal iets minder worden, het gaat dan om ca. € 400.000 minder. Maar de impact daarvan is uiteindelijk niet heel erg groot. Er is wel een ander aspect en dat is dat het betaald parkeren wordt heroverwogen. Dat staat ook in onze hand-out, bij het onderdeel Perspectiefnota. Als je het betaald parkeren afschaft, leidt dat tot een incidenteel nadeel van € 2.000.000 euro.

College van Groningen: Nee, onze vraag is of Deloitte heeft gekeken of die opbrengstpotentie ook daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden?

De heer Pot: Volgens mij is in het onderzoek wel naar de parameters gekeken, maar dat zal ik nog even nagaan.

College van Groningen: Als het antwoord 'ja' is, dan is er een buffer. Als het 'nee' is, dan is dat als een last te zien.

College van Haren: Het is op dit moment nog onbekend wat de opbrengsten van het Haderaplein zullen zijn. We zijn daar nu druk mee bezig en er zijn enkele gegadigden, die daar graag willen bouwen. Inmiddels weten we dus iets meer. Het kan nodig zijn dat de gemeente een bijdrage moet gaan geven. Het totale plaatje van de opbrengsten uit het Haderaplein is er op dit moment alleen nog niet.

College van Groningen: Dank voor uw antwoord. Wij vinden het van belang voor de eindrapportage dat er nog even specifiek naar de belangrijkste grondexploitaties wordt gekeken of de opbrengstverwachting reëel is.

Wij hadden nog een vraag over de bezuinigingen. Als we namelijk kijken naar de kostenposten, en de bezuinigingen op het personeel en op de openbare ruimte bij elkaar optellen, dan heb je het structureel over 50 procent van de totale taakstelling. Dat zijn de belangrijkste elementen van de totale taakstelling en tegelijkertijd de meest ingewikkelde bezuinigingen. Wij vragen ons af in hoeverre deze

bezuinigingen ook daadwerkelijk te realiseren zijn, ook geredeneerd vanuit de taken die je als zelfstandige gemeente hebt? Kunnen deze taken met alle bezuinigingen nog worden uitgevoerd, is dat onderzocht? En, ten tweede, is er ook gekeken of er incidenteel een equivalent aan frictiekosten is opgenomen? Daar zijn we nieuwsgierig naar, want het gaat wel over € 400.000 à € 500.000 aan bezuinigingen. Staat die post er ook in? En een derde element dat met het personeel te maken heeft: heeft de gemeente Haren ook een voorziening voor het integraal keuzebudget inzake het personeel opgenomen en verwerkt in de begroting? Dit gaat dit jaar ook tot een forse post leiden. Is dat ook meegenomen in de analyse?

De heer Pot: Als je het over de structurele component hebt, dan denk ik dat de bezuiniging van € 450.000 op personeel voor de gemeente Haren echt lastig is. Zeker als je ook in de Perspectiefnota over alle ontwikkelingen leest, die op de gemeente afkomen: de Omgevingswet komt er bijvoorbeeld nog aan en daar is ook echt capaciteit voor nodig. Ik denk dat het voor de gemeente Haren nu al lastig is om het werk te doen, met het personeel dat er is. Daarom is er tot nu toe ook al personeel ingehuurd om een aantal dingen voor elkaar te krijgen. In de praktijk zal dit dus wel een lastige bezuiniging zijn, anders was deze bezuiniging ook al wel gerealiseerd. Het goede nieuws is wel, dat er in de Jaarrekening bij de resultaatbestemmingen een incidentele reserve 'Organisatieontwikkeling' tegenover staat. Die is er op gericht om een aantal dingen in de organisatie aan te passen, om het uiteindelijk ook met minder mensen af te kunnen. Daar zit een deel frictiekosten in, uit mijn hoofd is daarvoor een bedrag van een kleine € 500.000 gereserveerd. Het keuzebudget, daar heb ik geen beeld bij.

College van Ten Boer: Ik begrijp uw verhaal. Waar het volgens ons op neerkomt – dat staat wat ons betreft ook goed beschreven bij de eerste bullet in de bevindingen in de hand-out – is dat het risico van het niet halen van de bezuinigingen niet zozeer is beschreven.

De heer Pot: Ik denk dat dit voldoende duidelijk is, dat staat er in.

De heer Apotheker: Het is een puur onafhankelijke rapportage. Deloitte is vrij deze naar eigen inzicht, al dan niet, aan te passen naar aanleiding van de opmerkingen die tijdens deze bijeenkomst gemaakt zijn.

College van Groningen: Even iets over de mogelijkheden om een en ander op te lossen. De heer Pot gaf aan dat er enkele bekleemde bestemmingsreserves waren. Terugkomend op het frictiebudget, moet er vrij geld zijn. Hoe verhouden die twee opmerkingen zich tot elkaar? De tweede opmerking die wij willen maken is, dat de structurele risico's groter zijn dan de structurele oplossingen. Wij lezen – en wij willen daar graag een bevestiging van – dat wanneer er bij de structurele oplossingen iets gebeurt in negatieve zin, de voorzieningen te laag zijn. Ons laatste punt betreft de taakstelling op het sociaal domein. Volgens ons heeft u gezegd dat slechts 10 procent risico is opgenomen. Wij hebben net zelf een voorjaarsbrief opgesteld. Ons grootste risico zit in het sociaal domein, het gaat daarbij om grote bedragen en dat zal de komende maanden duidelijk worden. Hebt u daar op deze manier naar gekeken en is er dan voldoende ruimte om dat soort risico's op te vangen?

De heer Pot: Ik heb ook naar de reserve 'Organisatieontwikkeling' gekeken om te zien wat voor soort reserve dat nu precies is. Is die vrij besteedbaar? Ik heb het even opgezocht, het is € 450.000. Op het totaal is dat niet heel veel: het gaat in totaal om meer dan € 10.000.000 aan reserves. Ik heb deze reserve bij de 'bekleemde bestemmingsreserves' laten staan, in combinatie met de taakstelling op het personeel. Dat moet nog gebeuren en dan is het wel handig, als je daar een reserve voor achter de hand hebt. Dus ik vind hem in die zin niet vrij besteedbaar. Maar dat is zoals ik er professioneel naar kijk. Als je hem aan iets anders besteedt, is er waarschijnlijk meteen weer op een andere plek een probleem.

Dan over de maatregelen. Ik denk dat OZB en bezuinigen de belangrijkste zijn. Je hebt nog een derde categorie en dat is natuurlijk om het nogmaals in de 'kaasschaaf'-methode of in de techniek te zoeken. Maar ik denk dat daar de rek wel uit is. De vraag is ook of de gemeente Haren dat nog moet willen. Mijn oproep in het begin was ook: de gemeente Haren moet zorgen voor écht geld. In de techniek kan je nog wel aan een paar knoppen draaien, maar het moet wel leiden tot echt geld, een echte versterking van je reserve en een echt sluitende exploitatie.

Dan het sociaal domein: de opmerking die hierover is opgenomen, is dat wij vinden dat de risico-inschatting van 10 procent op € 2.000.000 structureel te laag is. Dit is namelijk nu eenmaal één van de grotere onzekerheden, waarvan niemand precies weet hoe het gaat uitpakken. Als het meer dan 10

procent is - dan heb je het over € 200.000 – moet je dat uit je OZB-capaciteit of je bezuinigingen oplossen. Dan heb je het over meer dan 10 procent, maar dat wordt anders als het 20 of 30 procent wordt. Dus elk risico dat Haren in het sociaal domein loopt, moet uit de OZB-capaciteit gehaald worden of uit verdere bezuinigingen.

College van Groningen: Onze inschatting is dat dit waarschijnlijk tussen de € 200.000 en € 500.000 zal uitkomen.

De heer Pot: Je ziet dat dit door veel gemeenten wordt gedaan. Het is dus logisch dat dit ook voor de gemeente Haren zou worden gedaan. Het budget vertoont een bepaalde ontwikkeling, dus dan zijn de kosten ook zo geraamd. Alleen moet daar dan wel een plan onder liggen, zodat de factuurbedragen die je gaat krijgen, ook echt naar beneden gaan. Dat is het risico en hoe groot dat precies is? Wij denken dat dit risico meer dan € 200.000 is.

College van Haren: Je moet altijd even goed in de gaten houden dat de problematiek in de gemeente Haren op het sociaal domein toch over het algemeen in vergelijking met andere gemeenten wat kleiner is. Het gaat om minder mensen en de problematiek is daarmee veel beter te overzien. De Participatiewet en de Wmo lopen goed, ook financieel. Maar het gaat om de Jeugdhulp: daar is een vorm van solidariteit met de 23 Groninger gemeenten. Haren is op dit moment net op taalachterstand aan het inzetten. Het gaat natuurlijk om die terugloop bij Haren en die is fors. In de hele regio valt dat gelukkig wat mee. Maar wij denken dat dit nog wel redelijk goed is op te vangen. Voor het sociaal domein bouwen we nu een reserve op, de reserve ten aanzien van de Jeugdhulp is 10 procent.

De heer Pot: Ja, die hebben we meegenomen met de weerstandscapaciteit. Mijn oproep is wel, als het om Jeugdhulp gaat, om die maatregelen ook concreet te maken en aan te tonen dat je die € 2.000.000 niet kwijtraakt. Daar gaat het om: maak het concreet. Want dat is nu niet gedaan en daarom is het een risico.

College van Groningen: Volgens ons zit het grootste risico in de inschatting of de activiteiten inzake de genoemde bezuinigingen, die leiden tot structureel gezonde financiën, ook met behoud van het kunnen uitvoeren van de taken van de gemeente kunnen worden gerealiseerd.

College van Ten Boer: Er is één ding dat nu niet benoemd is en waarvan wij hebben vernomen dat dit wel in de stresstest staat. Het betreft het afschrijven van onderhoud. Misschien dat het in de stresstest aan de orde komt, maar het aspect moet wel benoemd zijn. Wij weten namelijk uit ervaring dat het ministerie van BZK daar heel scherp op is, aangezien dit op grond van de BBV niet is toegestaan. En dat levert eventueel wel een extra financieel probleem op.

De heer Pot: We hebben daar ook in het vorige overleg met de gemeentesecretarissen over gehad. Gemeenten mogen inderdaad niet al het onderhoud activeren. Ik heb daar voor Haren ook even naar laten kijken en er is voor mij nu geen aanleiding om daar zorgen over te hebben. Dus wat er geactiveerd is, moet ook kunnen. Ook daarbij geldt echter de eerder gemaakte opmerking over 'due diligence': daarmee zou je daar helemaal in kunnen duiken.

De heer Apotheker: Dan ligt de vraag voor of u allen kan instemmen met het toevoegen van de eindrapportage van Deloitte aan de eindrapportage van de verkenning naar de herindeling. Ik stel vast dat alle colleges van B&W daarmee instemmen. Dan geef ik nu het woord aan het college van GS.

College van GS: Wij voelen ons niet zozeer geroepen om aan te geven of iets onderdeel van de rapportage van de verkenning van de drie gemeenten moet uitmaken of niet. Wel willen wij naar aanleiding van het rapport nog iets aan de gemeente Haren meegeven in het licht van spoor 1. Het rapport van Deloitte bevestigt opnieuw het beeld dat de financiële situatie van de gemeente Haren zorgelijk is. Het weerstandsvermogen is relatief beperkt en kan onvoorziene tegenvallers niet opvangen. Specifiek worden door Deloitte het sociaal domein en de taakstelling personeelsreductie genoemd. De vermogenspositie van de gemeente is zwak (lage solvabiliteit) en de netto-schuldquote is hoog. En dit terwijl de begroting al jaren met veel moeite sluitend wordt gemaakt. Daar zit geen enkele ruimte in. De belastingdruk is al hoog en nadert de artikel-12 grens (de ruimte is nog ongeveer € 800.000 aan inkomsten), terwijl er feitelijk extra middelen moeten worden vrijgemaakt om middelen in het structureel deel van het weerstandsvermogen vrij te spelen. Door de beperkte ruimte aan lastenverhoging komt bij tegenvallers het voorzieningenniveau onder druk te staan (verdere



bezuinigingen). Voor nieuw beleid, ambities en een bijbehorende investeringsagenda is daardoor geen ruimte aanwezig. Wij hebben daar nu verder geen oordeel over, op dit moment constateren wij dat alleen. Naar onze mening moet in spoor 1 een structurele verbetering in deze situatie worden gebracht om uit deze vicieuze cirkel te komen. Ons college zal daar bij de beoordeling van beide sporen indringend naar kijken.

College van Groningen: We hebben nog een vraag. Niet zozeer over deze rapportage, maar wel over de financiën van die nieuwe grote gemeente. Er zijn twee belangrijke elementen op het hoogste abstractieniveau: de uitkering uit het Gemeentefonds en de vergoeding uit de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling voor frictiekosten bij een herindeling. Ik weet dat u hebt aangegeven de informatie daarover in het eindrapport van de verkenning op te nemen. Maar kun u een en ander in dit eindrapport nog met elkaar in verband brengen? Als een mogelijk perspectief, want dit kan ook aangewend worden om problemen op te lossen. Het lost nooit alles op, maar het is wel onderdeel van het perspectief op een grote gemeente. Moet daar dan niet naar gekeken worden? Misschien los van welke rapportage dan ook.

De heer Apotheker: Heel terecht dat u dat opmerkt. Maar dat valt buiten het bestek van de eindrapportage van deze verkenning. Maar we zullen het punt meenemen in de verslaglegging. Tot slot, over dit agendapunt. Er is nog een vraag gekomen vanuit Haren. De vraag is of de presentatie van Deloitte onderdeel zou moeten uitmaken van de presentatie van de verkenning op 3 juni a.s. Dit ook vanuit praktische overwegingen. Wij stellen voor dat Deloitte desgewenst, op verzoek van de afzonderlijke colleges van B&W, een toelichting aan de afzonderlijke raden zal geven. Op basis van uw reacties stel ik vast, dat u met dit voorstel instemt.

### **Concept-eindrapportage 'Verkenning gemeentelijke herindeling'**

De heer Apotheker: Ik geef mevrouw Rohen het woord om het proces van de totstandkoming van de concept-eindrapportage kort te schetsen.

Mevrouw Rohen: De vorige keer startte ik met een woord van dank aan alle gemeenten. Ook nu is er weer hard gewerkt door alle betrokkenen, om alle informatie aan te leveren. Die woorden van dank kan ik nu herhalen. We hebben daar ten behoeve van de eindredactie heel veel aan gehad. Bij de vergaderstukken zit een concept- eindrapportage en volgens ons zou dit het verhaal moeten zijn.

De heer Apotheker: Dank u. Het college van Groningen wil reageren.

College van Groningen: In het algemeen zijn wij van mening dat voor het doel waarvoor dit stuk gemaakt is – dus het niet heel erg uitdiepen, maar wel proberen een zo compleet mogelijke schets te geven van een nieuwe gemeente – de onderwerpen er in staan, die er volgens ons in moeten staan. Ook met de toonzetting in het stuk kunnen we uit de voeten. In die zin zijn wij positief. Er zitten nog wel een aantal tekstuele dingen in, die net te weinig scherp zijn. Wij willen enkele passages even iets beter en evenwichtiger maken, vooral preciezer formuleren hoe wij onze ontwikkelopgave zien. Ons voorstel zou daarom zijn – ook omdat wij het stuk pas gisteren aan het eind van de dag hebben ontvangen – om de verschillende gemeenten de ruimte te geven om teksten de komende dagen nog wat aan te scherpen. Wij denken dat dit echt nodig is. Wij stellen een deadline voor op dinsdagmiddag om 17.00 uur.

De heer Apotheker: De gemeenten Haren en Ten Boer stemmen ook met het voorstel in. De extra tijd die gevraagd wordt, wordt u uiteraard geboden.

College van Groningen: Wij zouden het dan het mooiste vinden als wij nog één keer bij elkaar komen om de eindrapportage met elkaar vast te stellen.

De heer Apotheker: Dat lijkt mij een goede gedachte. Deze bijeenkomst kan plaatsvinden op donderdagochtend 2 juni a.s. van 9.00 tot 10.00 uur.

College van Groningen: Dan zijn er over de inhoud nog twee aanvullende opmerkingen, die we eigenlijk willen maken. Er staat iets in over de vergelijking van lasten. Het lijkt ons verstandig om ook een staatje op te nemen en de totale lastendruk bij elkaar te voegen. Dan krijg je volgens ons toch

een iets genuanceerder beeld. De tweede opmerking heeft betrekking op het beleid inzake het landelijk gebied. Je krijgt dus een mal en een contramal. Wat voor ons echt een heel interessant en relatief vernieuwend is, is om dat met elkaar op te bouwen en de positie van de dorpen ook verder te ontwikkelen. Daar moet natuurlijk een integraal beleidsplan voor komen. Het lijkt ons verstandig om in de rapportage op te nemen dat er de komende jaren geen sprake van is dat de groene ruimte tussen de verschillende dorpen onder druk komt te staan. Dat geldt niet alleen voor de groene ruimte tussen Groningen en Haren, maar ook tussen Groningen en Ten Boer. In die groene ruimte gaan wij voor de lange termijn dus helemaal niets ontwikkelen. Wij weten dat dit voor Haren een gevoelig punt is. Het lijkt ons verstandig om dat in dit verhaal op te nemen, omdat dit een zorg kan wegnemen die mogelijk breed in Haren leeft.

College van Haren: Dit punt wordt in alle discussies genoemd. Dus het lijkt ons heel verstandig om dit punt op te nemen.

College van Groningen: Nog één inhoudelijke opmerking daarbij. Over de groene ruimte gaat de nieuwe gemeente zelf, dus dat kan prima. De Zuidtangent, waar we nu nog even niets van willen weten, is een provinciaal plan dat nog steeds ergens ligt. Als wij dat met elkaar hier onder provinciale regie opnemen in de rapportage en als de provincie het daarmee eens is, dan is dat punt gelijk volgens ons getackeld.

College van Haren: Wij hebben nog een specifieke opmerking over de beschrijving van de aanleiding van de verkenning in dit stuk. Daarin zou Haren volgens ons niet centraal moeten staan. Deze aanleiding zou volgens ons algemener moeten worden geschetst.

College van Groningen: Daar zijn wij het helemaal mee eens.

De heer Apotheker: Dat gaan we doen.

College van Haren: Wij menen daarnaast dat er in het rapport niet te veel gesproken moet worden over de zelfstandigheid van Haren als discussiepunt. Er moet volgens ons alleen maar gesproken worden over het perspectief van het vormen van een grote gemeente. Als het namelijk wel gaat over de zelfstandigheid van Haren, staan er weer allemaal verwijzingen in naar beoordelingen in verschillende rapporten. En daar zijn volgens ons nogal wat kanttekeningen bij te maken. In dit stuk moet het gaan over wat het perspectief wordt voor de nieuwe gemeente. Daarom vinden wij dat het eerste deel even wat anders moet en veel korter.

De heer Apotheker: Bij het beschrijven van het perspectief van die nieuwe gemeente, gaat het niet alleen om het positieve perspectief dat we met elkaar hebben geschetst. Het gaat er ook om dat je met die grote gemeente knelpunten kan oplossen en dat je daarom zou willen samengaan. Het is dus onmogelijk om niet ook te verwijzen naar rapporten, waarbij je de schaalnadelen noemt van zelfstandigheid. Dat zijn namelijk de redenen om na te denken over een herindeling van de drie gemeenten.

College van Groningen: Wij kunnen ons overigens niet voorstellen dat er in het spoor 'Beterr Haren' niets staat over het perspectief in deze gezamenlijke verkenning.

College van Haren: Dat kunnen wij nu wel zeggen, dat staat er niet in.

De heer Apotheker: De opmerking is gemaakt, we zullen nog kijken naar de toonzetting.

College van Ten Boer: Allereerst waardering voor het stuk dat er ligt. Wij denken dat er op dit moment al, in korte tijd, een behoorlijk goed stuk ligt. Na een aantal tussenproducten, is het nu een behoorlijk uitgebalanceerd stuk geworden. Dus dank daarvoor. Wij hebben nog wel een paar detailopmerkingen, die wij graag willen maken.

Wij hebben net de laatste avond met onze dorpsverenigingen gehad rond de leefbaarheidsvisie. Wij halen op deze avonden mooie dingen op. Tijdens deze avonden blijkt de komende herindeling geen gevoelig onderwerp te zijn. De opmerkingen die worden gemaakt, gaan - naast uiteraard het voorzieningenniveau - over burgernabijheid. Dit betekent - Haren heeft het ook al genoemd - dat wij juist op dit aspect heel gefocust moeten zijn. Het moet ook op goede wijze in het stuk staan, wij zullen

daar nog wel wat tekstvoorstellen voor aanleveren. Wij zouden in het eindrapport overigens ook niet willen spreken over 'klanten' en 'klantgericht', maar over inwoners.

College van Haren: Als er in het rapport verwezen wordt naar onderzoeken, stellen wij voor dat er een verwijzing in de tekst wordt opgenomen.

College van Groningen: Op pagina 14 en 15 zouden wij 'economische ontwikkeling' en 'ruimtelijke ontwikkeling' graag apart willen benoemen.

College van Haren: Voor de helderheid op pagina 14, wij doen niet de suggestie om wijkwethouders te hebben, wij hebben wijkwethouders.

College van Groningen: Wij hebben ook wijkwethouders. Misschien moeten we de begrippen even 'finetunen'.

De heer Apotheker: Goed, als u dan dat deel in de tweede alinea op bladzijde 14 extra aandacht geeft, dan komen wij met een goede eindtekst.

College van Haren: We willen nog iets opmerken over pagina 16 "het gebied nader bekeken in relatie tot uitbreidingsplannen". Voor de duidelijkheid: in het kader van het grote programma Haren-Noord is er één deel dat nog moet worden ingevuld. Ik weet niet of 60 of 70 woningen een klein of een groter gebied is, maar dat gebied is er nog. En daarnaast wellicht in de toekomst de plek waar nu de gebouwen staan van de Rijksuniversiteit. Dat is er in de toekomst natuurlijk ook nog, maar dat is wel degelijk een groter gebied. Weliswaar is het inbreiding en geen uitbreiding, maar dat onverlet dat die twee gebieden behoorlijk groot zijn.

De heer Apotheker: Met potentieel. Geeft Haren dan zelf nog even aan wat een goede tekst is?

College van Haren: Wij wilden met name aan de gemeente Groningen nog een vraag stellen. Hoe kijkt u aan tegen de regio Groningen-Assen als er een grotere gemeente Groningen komt? Welke effecten heeft dat in uw ogen voor dat samenwerkingsverband?

College van Groningen: Daar zouden we dan nog eens goed over moeten nadenken. We hebben afspraken met gemeenten over het samenwerkingsverband. Die afspraken zullen misschien ook op termijn gemoderniseerd en herijkt moeten worden. Op dat moment zal het mogelijk aan de orde zijn dat de nieuwe grotere gemeente iets meer invloed heeft. Wij kunnen dat nu niet beoordelen. Wat we wel kunnen zeggen, is dat wij niet verwachten dat de planologische afspraken die al gemaakt zijn, door een herindeling opeens op losse schroeven komen te staan. De gemeenten in de omgeving zijn natuurlijk ook aan het veranderen. Zo zit de gemeente Hoogezand-Sappemeer, die eveneens gaat herindelen, ook in het samenwerkingsverband. Ook de gemeenten in het Westerkwartier gaan fuseren. En ook in Assen is in de toekomst wellicht nog een schaa sprong te verwachten. We gaan er zelf van uit dat er de komende tien jaar, vanwege die nieuwe verhoudingen, heel veel fundamentele dingen ter discussie komen te staan. Dat betreft dus niet alleen de herindeling, waar we nu voor om tafel zitten.

De heer Apotheker: Pagina 18 is bedoeld om conclusies over de nieuwe grote gemeente te trekken op basis van de herindelingscriteria. Wij menen dat het goed is om de conclusie kort te houden. Ik maak uit uw reacties op dat u dit voorstel overneemt.

College van Groningen: Wij vragen wel aandacht voor het eerste criterium 'bestuurskracht'.

De heer Apotheker: Wij zullen dit nog aanscherpen.

College van Haren: Wij hebben nog een opmerking die niet zozeer met de tekst te maken, maar met de positie van de provincie en het eindoordeel dat mogelijk volgt. Wat vindt de provincie van deze verkenning?

College van GS: Wij menen dat dit een terechte vraag is. U hebt gemerkt dat wij ons niet hebben gemengd in het gesprek over hoe die nieuwe gemeente eruit zou moeten zien en wat de kenmerken van die nieuwe gemeente zijn. Dat is primair aan de gemeenten die eventueel deze nieuwe gemeente

gaan vormen. Wij zijn deze verkenning gestart om de gemeenten te vragen een kenschets van die eventuele nieuwe gemeenten te geven. En in die zin nemen wij daar op dit moment kennis van, als uitkomst van dit gezamenlijke proces van de gemeenten. Wel zien wij dat deze verkenning en eindrapportage voor nu voldoen, als het gaat om de verwachtingen die wij in deze fase van dit spoor hadden.

College van Haren: In het stuk staat nu dat GS "nog vóór het zomerreces' tot nadere standpuntbepaling overgaat. Wij zouden het toch appreciëren als dat echt vóór 1 juli zou lukken.

Mevrouw Rohen: Ter afronding nog het volgende: Om het werkbaar te houden, wil ik iedereen graag vragen om de tekstsuggesties te vergezellen van een concrete verwijzing naar de plek in het voorliggende stuk. Mochten dat conflicterende teksten zijn, dan kunnen we het daar op 2 juni a.s. met elkaar over hebben.

### **Vooruitblik afronding eindrapportage en presentatie 3 juni**

De heer Apotheker: Dan het volgende agendapunt: hoe werken we vanaf nu toe naar de presentatie van de verkenning op 3 juni aanstaande?

College van GS: En hoe gaan wij om met de pers? Er worden vrijdag twee producten openbaar. Onze reactie zal luiden dat wij kennisnemen van de eindrapportage, als uitkomst van de verkennende besprekingen van de gemeenten. Eerst zullen de betrokken gemeenteraden tot besluitvorming overgaan. Daarna zal het duidelijk worden of wij een afweging moeten maken tussen de eindproducten van spoor 1 en spoor 2.

College van Groningen: Mogen wij dit dan als volgt vertalen: als de drie raden 'ja' zeggen tegen de eindrapportage van de verkenning, dan is er sprake van vrijwillige voortzetting van de gemeentelijke herindelingsprocedure. Zeggen de raden dat alle drie, dan hoeft de provincie geen uitspraak te doen. Zeggen de raden dat niet alle drie, dan moet de provincie zelf beoordelen wat zij daarmee doet.

College van GS: Dat is correct.

College van Groningen: Wij hebben onze raadsvergadering nog niet gepland. Dat gaan we volgende week doen. Bij Haren vindt de besluitvorming plaats op 15 juni. Wanneer is de verkenning geagendeerd in de raad van Ten Boer? De provincie kan pas een uitspraak doen, als alle drie raden een besluit hebben genomen.

College van GS: Wij zullen vóór de zomer een nader standpunt bepalen, daarbij is ook de datum 1 juli genoemd. De verdere besluitvormingstrajecten volgen dan uiteraard na de zomer.

College van Ten Boer: Wij hebben op 22 juni a.s. een extra raadsvergadering ingepland.

College van Groningen: Op die termijn lukt ons dat ook.

### **Sluiting**

De heer Apotheker: We hebben het in dit overleg over de inhoud en het proces gehad. Beide zaken zijn nu helder. Als er geen slotopmerkingen meer zijn, dan sluit ik hierbij de vergadering. Dank u wel en tot volgende week donderdag.

## **Verslag van het overleg op basis van artikel 8, lid 1 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer op 2 juni 2016**

### Aanwezig:

Onafhankelijk voorzitter: H. Apotheker

Ondersteuning voorzitter: mw. A. Rohen

### Namens Gedeputeerde Staten van Groningen:

Gedeputeerde P. Brouns, gedeputeerde H. Staghouwer, mw. F. van der Geest (adviseur)

### Gemeente Groningen:

Burgemeester P. den Oudsten, wethouder T. Schroor en gemeentesecretaris P. Teesink

### Gemeente Haren:

Burgemeester P. van Veen, wethouder M. Verbeek en gemeentesecretaris mw. M. de Wilde

### Gemeente Ten Boer:

Burgemeester A. van de Nadort, wethouder mw. A. Postma en J. Hoedjes (vervanger gemeentesecretaris)

### Verslaglegging:

D. Drolenga (Notuleerservice Mooi Werk)

### Locatie:

Provinciehuis Groningen

## **1. Opening en mededelingen**

De heer Apotheker opent de vergadering. Er zijn geen mededelingen.

## **2. Eindrapportage 'Verkenning gemeentelijke herindeling'**

Mevrouw Rohen: Hartelijk dank voor de aangeleverde teksten, die wederom van prima kwaliteit waren. Hierop zijn een paar kleine aanpassingen door ons gedaan, zowel redactioneel als qua schrijfstijl, maar niet inhoudelijk.

College van Groningen: Wij vinden het een heel goed stuk. Wij zullen het met een positief advies aan de raad voorleggen.

College van Ten Boer: Wij sluiten ons hierbij aan.

College van Haren (burgemeester): Wij hebben de tekst van het eindrapport op 31 mei jl. in ons college vastgesteld.

College van Haren (wethouder): Wel willen wij hier graag opmerken dat er op pagina 9 een uitgebreide passage staat over de financiële situatie van Haren, waarbij soms een wat tendentieuze duiding wordt gegeven aan de bevindingen van Deloitte. Deze passages leiden de aandacht erg af van de overige teksten. Zo is het niet praktisch de omvang van de netto-schuld van Haren te noemen: deze is inmiddels juist fors afgenomen en daarmee geen interessant kengetal voor dit rapport. Voorts is het in tegenspraak dat de solvabiliteit van 20 procent in Haren niet voldoende en de solvabiliteit van 15 procent in Groningen 'financieel robuust' wordt genoemd. Tot slot is het evenmin terecht dat de Perspectiefnota 2017 in dit verband wordt genoemd.

College van GS: Wij vragen ons af hoe wij de opmerkingen van de wethouder moeten duiden, als het college van Haren bij monde van de burgemeester stelt dat de tekst van het eindrapport door het college is vastgesteld. Bovendien constateert Deloitte dat de stand van de netto-schuldquote vooral het gevolg is van boekhoudkundige maatregelen, maar dat de netto-schuldpositie niet is verbeterd. Dit

is ook de kern van het onderzoek en wordt daarom terecht in deze eindrapportage aangehaald. Tot slot is het een feitelijk gegeven dat de Perspectiefnota 2017 een nadelig saldo vertoont.

De heer Apotheker: Hoofdstuk 2 gaat over de huidige situatie van de drie gemeenten en de passage over de financiën van Haren past daar. Daarnaast hebben de drie gemeenten gezamenlijk besloten tot een aanvullend onderzoek naar de financiële positie van de gemeente Haren en is er overeenstemming tussen de gemeenten over de rapportage van Deloitte. De rapportage van Deloitte is daarmee een onderdeel van deze verkenning en het is passend om de uitkomsten van het onderzoek in de eindrapportage van deze gezamenlijke verkenning op te nemen.

Mevrouw Rohen: De eerste alinea op pagina 9 is overigens gebaseerd op letterlijke citaten uit het rapport van Deloitte en voor de tweede alinea is dat ook grotendeels het geval. Deze alinea's zijn overigens ook inhoudelijk afgestemd met Deloitte.

College van Groningen: Grote gemeenten kunnen op grond van hun financiële robuustheid, zowel theoretisch als praktisch, overigens dingen doen die kleinere gemeenten niet kunnen. De gemeente Groningen was daardoor onder meer in staat de forse bezuinigingen van vier jaar geleden door te voeren. Wij menen dat het college van Haren met de opmerking over de financiële robuustheid voorbij gaat aan het enorme verschil in massa tussen beide gemeenten en ook aan de actuele financiële situatie. In onze ogen vertroebelen deze opmerkingen de zuiverheid van de discussie.

College van Haren: Wij zijn het helemaal eens met de redenering van het college van Groningen over het verschil in massa. Maar dat de solvabiliteit van de gemeente Haren aan de lage kant is, hoeft in beginsel geen probleem te zijn. De passage over de netto-schuld moet meer toegespitst worden op wat de beide rapporten van Deloitte in de kern over de solvabiliteitsruimte stellen. En dat is dat er begrotingstechnische maatregelen moeten worden genomen om de positie van de algemene reserve te verbeteren.

College van Groningen: Wij stellen voor de passage 'en een gezonde reservepositie' in de derde regel van pagina 9 dan te schrappen.

De heer Apotheker: Ik stel vast dat alle partners ermee akkoord gaan om genoemde passage te schrappen. Voor het overige gaan alle partners akkoord met de definitieve versie van de eindrapportage.

### **3. Presentatie 3 juni en communicatie**

De heer Apotheker: Graag hoor ik van u hoe het proces in de verschillende gemeenten, na de presentatie van het eindrapport op 3 juni a.s., zal worden vervolgd.

College van Haren: Wij houden op 3 juni geen persconferentie. De eindrapportage wordt 's ochtends naar de gemeenteraad verstuurd, onder embargo tot 12.00 uur. Daarna wordt het stuk op de gemeentesite gepubliceerd. Wij hebben in het college afgesproken om niet één van beide sporen te verdedigen, maar twee volwaardige varianten aan de gemeenteraad aan te bieden. Wij verwachten dat bijna alle raadsleden de presentatie op 3 juni zullen bijwonen.

College van Ten Boer: Wij hebben op 22 juni a.s. een extra raadsvergadering om dit eindrapport te bespreken. Bij de presentatie op 3 juni zal namens de raad alleen de plaatsvervangend voorzitter aanwezig zijn.

College van Groningen: Wij verwachten dat het eindrapport uiterlijk 22 juni a.s. in de raad behandeld wordt. Het eindrapport wordt met een collegeadvies aan de raad voorgelegd. Bij de presentatie op 3 juni zullen hooguit enkele raadsleden aanschuiven. Wij stellen voor om tijdens de presentatie alleen de raadsleden de gelegenheid tot het stellen van vragen te geven en pas na afloop de pers.

De heer Apotheker: Dat lijkt mij verstandig. Mijn voorstel voor de presentatie is dat de gedeputeerde eerst een korte inleiding geeft. Daarna zal ik het eindrapport presenteren als een product van de drie gemeenten gezamenlijk en geef dan de essentie van de inhoudelijke conclusies weer. Vervolgens geven de drie burgemeesters een korte 'pitch'. Daarna is er voor de aanwezige raadsleden

gelegenheid om op de presentatie te reageren en vragen te stellen. Tot slot zullen mevrouw Rohen en ik het eindrapport formeel aan het college van Gedeputeerde Staten aanbieden. Ik stel voor dat de provincie de pers vandaag actief uitnodigt en na afloop van de presentatie een persconferentie voor het college van Gedeputeerde Staten faciliteert. De vergadering gaat akkoord met de voorstellen.

#### **4. Sluiting**

De colleges van Burgemeester en Wethouders en het college van Gedeputeerde Staten zeggen met grote waardering dank voor de ondersteuning door de voorzitter en mevrouw Rohen tijdens het hele proces.

De voorzitter sluit hierna de vergadering.

## **Verslag van het overleg op basis van artikel 8, lid 1 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer op 3 juni 2016**

Aanwezig:

Onafhankelijk voorzitter: H. Apotheker

Ondersteuning voorzitter: mw. A. Rohen

Namens Gedeputeerde Staten van Groningen:

Gedeputeerde P. Brouns, gedeputeerde H. Staghouwer en ambtelijke ondersteuning

Gemeente Groningen:

Burgemeester P. den Oudsten, wethouder T. Schroor, gemeentesecretaris P. Teesink en een afvaardiging van de gemeenteraad

Gemeente Haren:

Burgemeester P. van Veen, wethouder mw. P. Lambeck, wethouder mw. M. Sloot, wethouder M. Verbeek, gemeentesecretaris mw. M. de Wilde en een afvaardiging van de gemeenteraad

Gemeente Ten Boer:

Burgemeester A. van de Nadort, wethouder mw. A. Postma, ambtelijke ondersteuning en een afvaardiging van de gemeenteraad

Overige aanwezigen:

Pers

Verslaglegging:

D. Drolenga (Notuleerservice Mooi Werk)

Locatie:

Provinciehuis Groningen

### **1. Opening en mededelingen**

**De heer Apotheker** opent de vergadering.

**Gedeputeerde Brouns** schetst dat na de startbijeenkomst op 8 april 2016 in het open overleg een inhoudelijk verkenning is uitgevoerd naar een mogelijk samengaan van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Daarnaast heeft de raad van Haren besloten ook het spoor te verkennen om de zelfstandigheid van de gemeente Haren te handhaven. In deze bijeenkomst wordt het resultaat van de verkenning van het herindelingspoot gepresenteerd en wordt geschetst wat de potentiële nieuwe gemeente de inwoners van het gebied te bieden heeft. Het hele proces is onafhankelijk begeleid door de heer Apotheker en mevrouw Rohen, om daarmee tot een goede gezamenlijke verdiepingsslag te komen.

### **2. Presentatie eindrapportage van de verkenning**

**De heer Apotheker** meldt dat in een aantal gespreksronden drie hoofdthema's zijn verkend.

Ten eerste zijn de huidige kerncijfers en de financiële situatie van de drie gemeenten in beeld gebracht. Na een samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer zou er een nieuwe gemeente ontstaan met bijna 230.000 inwoners en een omvang van 200 vierkante kilometer. Daarmee zou het de vijfde gemeente van Nederland worden en als noordelijke metropool een volwaardige plek krijgen op de nationale agenda, naast de G4 (de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en de zuidelijke metropool Eindhoven. Het feit dat de huidige gemeenten al wijk- en dorpsgericht werken vereenvoudigt de slag naar schaalvergroting, alhoewel burgerbetrokkenheid wel een nader uit te werken aandachtspunt is. Met een totale begroting van ruim 1 miljard zijn de financiën heel robuust. De werkgelegenheid kent een omvang van ruim 140.000



arbeidsplaatsen, waarmee de nieuwe gemeente als economische motor een belangrijke plek zal innemen op de (inter)nationale kaart.

De financiële situatie van de gemeente Groningen is als robuust te omschrijven. De gemeente Ten Boer is financieel kwetsbaar, gezien de artikel 12-status. Deze financiële kwetsbaarheid is één van de redenen voor de gemeente Ten Boer om voor een herindeling met de gemeente Groningen te kiezen. De gemeente Haren heeft in het kader van het zelfstandigheidsspoor een financiële 'stress-test' laten uitvoeren. In het open overleg is tevens een aanvullend onafhankelijk onderzoek naar de financiële situatie van de gemeente Haren geëntameerd. Deloitte heeft beide onderzoeken uitgevoerd. Uit deze twee onderzoeken komen belangrijke zorgen naar voren.

Ten tweede is in de verkenning onderzocht wat het toekomstperspectief en de meerwaarde van de potentiële nieuwe gemeente is, gerubriceerd naar de volgende vijf dimensies:

1. Belangenbehartiging. De al aanwezige opdeling in de nieuwe gemeente naar wijken en kernen, biedt een aangrijpingspunt om gebiedsgericht te kunnen werken, zowel richting de grote als de kleinere maatschappelijke partners. Voor de nieuwe gemeente is in regionaal verband de Regiovisie Groningen-Assen van belang.
2. Burgerkracht. De drie gemeenten richten zich allemaal al op het ontwikkelen van burgerkracht. Dit gegeven maakt een expliciete gezamenlijke ambitie voor de nieuwe gemeente mogelijk, met een nieuwe bestuursstijl die gericht is op het faciliteren van co-creatie: samen met burgers tot projecten komen, in plaats van top-down vanuit een reeds ingenomen bestuurlijk standpunt. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om initiatieven op het gebied van duurzaamheid, het aardgaswinningsdossier en buurtcoöperaties. Een grotere nieuwe gemeente maakt ook grotere burgerinitiatieven mogelijk.
3. Ontwikkelkracht en innovatie. De nieuwe gemeente betekent een verrijking en versterking van de ontwikkelkracht op verschillende beleidsvelden zoals economie, cultuur, de koppeling van stedelijk en landelijk toerisme, onderwijs, en de balans tussen natuur, landschap, water en bebouwing.
4. Organisatiekracht. De grotere ontwikkelkracht van de nieuwe gemeente vereist een krachtige organisatie. Een organisatie die de slagen in de ontwikkelagenda zelfstandig verder kan vormgeven, met kwaliteiten als 'stevigheid', 'continuïteit', 'professionele diversiteit', 'slagkracht', 'maatwerk' en 'flexibiliteit door korte communicatielijnen'.
5. Financiële robuustheid. Met de investeringsruimte van de nieuwe gemeente kunnen voorgenomen ambities gerealiseerd worden. Er zijn grotere buffers om tegenvallers op te vangen en er kunnen efficiencyvoordelen behaald worden, die ingezet kunnen worden om binnengemeentelijke democratie te versterken. Per saldo blijft de structurele financiering uit de Algemene Uitkering in de nieuwe gemeente nagenoeg gelijk. Opgeteld krijgt de nieuwe gemeente een herindelingsbijdrage van circa 10,5 miljoen euro.

Ten derde hebben de bestuurlijke partners enkele thema's met elkaar benoemd, die relevant worden geacht voor de ontwikkelagenda van de potentiële nieuwe gemeente: de strategische visie op Stad en Ommeland, de voorzieningenstructuur, de relaties bestuurder-burger en het werken met wijk- en dorpsfunctionarissen, de dienstverlening en de economische en ruimtelijke ontwikkeling.

De onafhankelijk voorzitter en de procesbegeleider hebben de nieuwe gemeente ook tegen het licht gehouden van de toetsingscriteria voor gemeentelijke herindelingen van het kabinet en de provincie. Met de samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer ontstaat een nieuwe gemeente die bestuurskrachtig is, een duidelijke interne samenhang kent, duurzaam is, qua schaalniveau past bij de regionale vraagstukken, regionaal evenwichtig is en belangrijke inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven kent.

De nieuwe gemeente biedt kansen voor een krachtige bestuurlijke eenheid met kenmerken die een grote meerwaarde hebben. Een gemeente met een verrijkte, dynamische agenda, een financiële robuustheid en een organisatiekracht om de drieslag bestuurskracht-burgerkracht-ontwikkelkracht tot een succes te maken. Met de nieuwe gemeente kan daarnaast tot een belangrijke versterking van de positie van de gemeente in Noord-Nederland worden gekomen.

**De heer Apotheker** spreekt, tot slot, als onafhankelijk voorzitter zijn grote waardering uit voor de waardevolle inbreng van de deelnemende bestuurlijke partners en de ondersteuning door mevrouw Rohen. Hij sluit hiermee de presentatie af en deelt mee dat de vragen van de pers na afloop van de bijeenkomst beantwoord kunnen worden.

### **3. Gelegenheid voor vragen en reacties**

De heer Apotheker stelt vast dat de presentatie geen aanleiding geeft voor vragen uit de zaal.

### **4. Formele aanbieding eindrapportage aan college van GS**

De heer Apotheker biedt formeel een exemplaar van de eindrapportage aan gedeputeerde Brouns aan.

Gedeputeerde Brouns zal straks alle aanwezigen een exemplaar van het eindrapport laten uitreiken. Hij dankt de heer Apotheker en mevrouw Rohen voor hun tomeloze inzet in de afgelopen periode. Zij hebben hun bijdrage aan deze verkenning op inspirerende wijze geleverd en ruim de mogelijkheid geboden voor de inbreng van elke individuele bestuurlijke partner. Gedeputeerde Brouns dankt ook de delegaties van de drie gemeenten voor hun bijdrage aan de verkenning. Het is nu aan de drie gemeenteraden om in de loop van de maand juni tot besluitvorming te komen over deze eindrapportage. Daarna zal het college van GS een besluit nemen over het vervolg van het proces.

### **5. Een toelichting van de drie gemeenten**

**Burgemeester Van Veen (Haren)** memoreert het raadsbesluit van 14 november 2015 in Haren om als gemeente zelfstandig verder te gaan. Het kostte het college van B&W even tijd om na de start van de provinciale Arhi-procedure te gaan denken in termen van een mogelijke nieuwe gemeente, als tweede bestuurlijke spoor. Toch heeft de delegatie van Haren constructief aan de verkenning deelgenomen en alles ingebracht, wat zij in het belang van de gemeente Haren achtte. Mocht de procedure onverhoopt tot een herindeling van de gemeente Haren leiden, dan beschrijft dit eindrapport de weg waarlangs dat zal gebeuren. Tot die tijd wacht het college de besluitvorming in de raad van Haren over de twee sporen af. De heer Van der Veen dankt de heer Apotheker en mevrouw Rohen voor hun voortreffelijke begeleiding.

**Burgemeester Van de Nadort (Ten Boer)** memoreert dat het college van B&W aanvankelijk niet blij was te vernemen dat het college van GS een artikel 8-procedure had opgestart. Niettemin zijn alle vier bestuurlijke partners dit traject constructief ingegaan. De heer Van de Nadort had in het begin niet verwacht dat de verkenning zo een meerwaarde zou hebben. Deze meerwaarde en de kansen van een herindeling van de drie gemeenten, staan heel gedegen in de eindrapportage beschreven. De gemeente Ten Boer is en blijft ervan overtuigd dat de herindeling met de gemeente Groningen een goede zaak is; dat blijkt ook uit de jarenlange plezierige samenwerking en het feit dat de raad niet veel tijd nodig had om met de herindeling met Groningen in te stemmen. Dat de gemeente Haren ook als partner aanschoof, was niet in de ogen van alle partijen wenselijk. Niettemin is het open overleg op constructieve wijze gevoerd, met een gedegen rapport als sluitstuk. Tot slot spreekt burgemeester Van de Nadort de hoop uit dat met het resultaat serieus aan de slag wordt gegaan, in het belang van de inwoners van de drie gemeenten.

**Burgemeester Den Oudsten (gemeente Groningen)** concludeert dat de drie partners heel constructief aan het werk zijn geweest onder leiding van de onafhankelijk gespreksleider. Naarmate het traject vorderde, werden de contouren voor een nieuwe robuuste gemeente duidelijker. De overtuiging van het college van B&W van Groningen is dat het belangrijk is voor alle inwoners van de gemeente, maar ook van de omgeving, dat de stad Groningen zich krachtig ontwikkelt en verder verbindt met het Ommeland. Door de prominente positie van Groningen-Stad in Noord-Nederland kan de regionale economie in Groningen verder worden uitgebouwd. Dat kan alleen als de nieuwe gemeente haar inwoners naar tevredenheid accommodeert en qua woon- en leefklimaat voor een democratisch model zorgt met invloed voor de burger. Burgemeester Den Oudsten is er van overtuigd dat hoe krachtiger de nieuwe gemeente wordt, des te beter zij de toekomst tegemoet kan gaan. De gemeente Groningen verkeerde al in een herindelingsproces met Ten Boer. Formeel is sinds twee maanden ook Haren als partner daarbij toegetreten. De gemeente Groningen heeft met plezier en genoeg meegewerkt aan deze verkenning, die ook in haar belang is. Wel benadrukt burgemeester Den Oudsten dat de gemeente Groningen het herindelingsproces met Ten Boer niet onder druk wenst te zetten en refereert daarbij aan de afspraak die met betrekking tot de planning tussen beide gemeenten is gemaakt. Intussen realiseert de gemeente Groningen zich heel goed dat Haren op dit

moment twee sporen kent. Elke van de drie gemeenteraden zal in de maand juni tot een eigen afweging moeten komen. De heer Den Oudsten heeft er alle vertrouwen in dat de raden dat op een gedegen wijze zullen doen. Het was goed dat er sinds de start van de provinciale Arhi-procedure een strakke planning is gehanteerd, om het geheel niet te veel uit te laten lopen.

## **6. Afsluiting**

**De voorzitter** sluit hierna de bijeenkomst.

## **Samenvattend verslag van het overleg op basis van artikel 8, lid 1 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer op 28 juni 2016**

Namens Gedeputeerde Staten van Groningen:

Gedeputeerde P. Brouns, gedeputeerde H. Staghouwer, mw. B. Boerma en mw. F. van der Geest (ambtelijke ondersteuning)

Gemeente Groningen:

Burgemeester P. den Oudsten, wethouder T. Schroor en gemeentesecretaris P. Teesink

Gemeente Haren:

Burgemeester P. van Veen, wethouder M. Verbeek, wethouder mw. M. Stiekema en gemeentesecretaris mw. M. de Wilde

Gemeente Ten Boer:

Burgemeester A. van de Nadort, wethouder P. Heidema, wethouder mw. A. Postma en gemeentesecretaris mw. J. de Groot

Verslaglegging:

mw. C. van Dijk (Notuleerservice Mooi Werk)

Locatie:

Provinciehuis Groningen

### **1. Opening en mededeling**

Het college van GS opent de vergadering.

### **2. Toelichting op GS-besluit**

Het college van GS geeft aan dat alle gemeenten inmiddels een brief hebben ontvangen met de toelichting op het hedenochtend genomen GS-besluit. Dit besluit is inmiddels eveneens mondeling toegelicht aan de burgemeesters van Groningen en Ten Boer en het voltallig college van Haren. Het college van GS heeft geworsteld met het besluit en beide sporen van de gemeente Haren uiterst serieus gewogen. Enerzijds is besproken of de zelfstandigheid van de gemeente Haren overeind gehouden kan worden. Anderzijds is de verkenning van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer in het college besproken en wat een herindeling van deze gemeenten kan opleveren en welke aandachtspunten een grotere gemeente met zich meebrengt, bijvoorbeeld op het gebied van nabijheid van bestuur. Voor de afweging hebben wij uiteraard kennis genomen van de rapporten die de afgelopen periode over Haren zijn opgesteld, zo ook het laatste rapport waarin de verbeterplannen voor het continueren van de zelfstandigheid van de gemeente ('Aanpak Beterr Haren') tegen het licht worden gehouden. Alle rapporten geven aan dat de gemeente Haren kwetsbaar is en als alle maatregelen doorgevoerd worden het nog steeds een kwetsbaar en risicovol blijft en het twijfelachtig is of zelfstandigheid op lange termijn reëel is. Het college van GS heeft daarom het besluit genomen om de provinciale procedure voor de gemeentelijke herindeling voort te zetten.

Het college van Haren (wethouder mw. Stiekema) wil graag genoteerd zien dat zij met tegenzin aanwezig is.

Het college van GS vraagt of dit standpunt door het college van Haren wordt gedragen.

Het college van Haren (burgemeester P. van Veen) geeft aan dat er kort in het college over het GS-besluit is gesproken, maar dat het nog geen standpunt heeft ingekomen.

Het college van Groningen heeft er begrip voor dat het college van Haren zich nog moet beraden en later een besluit neemt. Het lijkt het college wel verstandig om vanavond een aantal afspraken te maken.

Het college van Haren (wethouder mw. Stiekema) geeft aan dat het voorbehoud duidelijk is en het vervelend zou zijn als men hier met een bepaald verwachtingspatroon aan tafel zit. Het college van Haren worstelt met haar standpuntbepaling. Gevraagd wordt om dit ook in het verslag te noteren.

### **3. Toelichting op de vervolprocedure**

Het college van GS licht de wettelijke procedure toe, gericht op een beoogde herindelingsdatum 1 januari 2019. Het herindelingsontwerp wordt in de maanden juli en augustus 2016 opgesteld. Hier wordt door de provincie maximale ondersteuning voor geboden. Er is al veel materiaal beschikbaar dat voor het herindelingsontwerp gebruikt kan worden. Het college van GS stelt voor alleen faciliterend te zijn in het proces en niet leidend op de inhoud, daar gaan de gemeenten over.

Het is van belang dat de provincie en de drie gemeenten de inwoners en maatschappelijke organisaties goed bij het vervolgproces betrekken. Hierover is door het college van GS zorgvuldig nagedacht. In totaal worden er zeven bijeenkomsten door GS georganiseerd. De data voor de bijeenkomsten vallen buiten de reguliere vakantieperiode. GS zal zorg dragen voor de communicatie via de gebruikelijke wegen, zodat de inwoners weten wanneer de bijeenkomsten zijn. Voorgesteld wordt om voor het zomerreces een bijeenkomst te organiseren, samen met de drie colleges van B&W, om de procedure aan de inwoners toe te lichten. Het college van GS is organisator van de bijeenkomst en verzoekt de colleges van B&W om medewerking hieraan te verlenen. De bijeenkomst vindt plaats op 13 juli a.s. op het provinciehuis. GS zullen zorgdragen voor de communicatie. Daarnaast kunnen de gemeenten op hun eigen wijze de communicatie inzetten voor deze en volgende bijeenkomsten.

Het voorstel is om na het zomerreces drie bijeenkomsten in de drie gemeenten te organiseren, waarin inwoners de gelegenheid hebben om op het concept-herindelingsontwerp te reageren en ideeën en suggesties aan GS mee te geven. Na vaststelling van het Herindelingsontwerp door GS, volgt de terinzagelegging door de drie colleges van B&W en kunnen inwoners een zienswijze indienen op het herindelingsontwerp. Vervolgens zal het college van GS ook het concept-herindelingsadvies in drie bijeenkomsten in de drie gemeenten aan de inwoners worden gepresenteerd.

Met deze bijeenkomsten wil het college van GS de inwoners optimaal bij de totstandkoming van het Herindelingsadvies betrekken. GS zullen ook de overkoepelende communicatie voor hun rekening nemen, via de gebruikelijke communicatiekanalen (zoals de website) en zij zullen ook een herindelingskrant opstellen. Naast de bijeenkomsten die GS organiseren, hebben de drie gemeenten nadrukkelijk ook een eigen verantwoordelijkheid om de inwoners te betrekken en het maatschappelijk draagvlak voor de herindeling te ontwikkelen. In de voorlopig planning die GS hebben opgesteld, zijn de voorlichtingsavonden van de gemeenten nog niet opgenomen.

Het college van Groningen geeft aan vernomen te hebben dat het college van GS het opstellen van het herindelingsontwerp faciliteert met de inzet van een externe procesbegeleider en een bureau dat schrijft. Het proces moet in overleg met hen verder uitgelijnd worden. Dat kan deze week met de gemeentesecretarissen besproken worden. Ook kan nagaan worden hoe de bestuurlijke betrokkenheid tijdens het zomerreces georganiseerd kan worden.

Het college van GS meldt dat dit inderdaad van belang is. Er zijn al een aantal zaken voorbereid. De externe procesgeleiders zullen donderdag 30 juni a.s. en vrijdag 1 juli a.s. een ronde maken langs de gemeenten en de provincie. Donderdagochtend is er een overleg met de bestuurders en de procesbegeleiders ingepland. Voor de gemeenten met een krappe bezetting probeert de provincie ondersteuning te bieden door te faciliteren. Belangrijk is dat de gemeenten zich comfortabel voelen in het vervolgproces.

Het college van Ten Boer geeft aan dat de gemeente Ten Boer al een voortraject met de gemeente Groningen heeft doorlopen. Op een aantal onderwerpen heeft inmiddels een verdiepingsslag plaatsgevonden. De gemeente Haren zal hierover bijgepraat moeten worden. Als het gaat om voorzieningen, leefbaarheid in de dorpen en dergelijk dan is dat in Ten Boer vergelijkbaar als in Haren. Het is daarom van belang om gebruik te maken van wat er al ligt. Verder geeft het college aan dat er een dorpenronde over de herindeling is geweest. De gemeenten zitten in een andere fase wat betreft de voorlichting over de herindeling. Het is belangrijk dat medewerkers communicatie hierover meedenken.

Het college van GS meldt dat eerder reeds is toegezegd om het GS-besluit op 30 juni a.s. aan de raad van Haren toe te lichten. Inwoners van de gemeente Haren kunnen hun vragen stellen tijdens de eerste bijeenkomst over de herindeling op 13 juli a.s.

Het college van Haren meldt dat na de toelichting van GS de vergadering geschorst zal worden. Er is aansluitend een spoedberaad dat door de oppositiepartijen is aangevraagd. Het college geeft verder aan dat, zodra het zijn standpunt heeft bepaald, hierover zal communiceren.

Het college van Ten Boer roept op om achter het standpunt van het college van GS te gaan staan. Het gaat om een politiek besluit en er moet nagedacht worden over de vorming van een nieuwe gemeente uit de drie gemeenten. Los van de emoties, biedt deze nieuwe gemeente volgens het college een mooi perspectief.

Het college van Haren (mw. Stiekema) geeft aan dat binnen het college, de raad en bij de inwoners in Haren naar haar mening geen draagvlak voor de herindeling is. Benadrukt wordt dat er een grote schuld is en geen draagvlak. Het zou jammer zijn als er vertraging in het vervolgtraject komt door het indienen van verschillende zienswijzen.

Het college van GS heeft begrip voor de positie van de gemeente Haren en dat het college van B&W nog haar standpunt moet bepalen. Toch hoopt het college dat het college van Haren zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt en meewerkt aan het vervolgproces. De procedure voorziet er in dat er geen vertraging wordt opgelopen.

Het college van Groningen geeft aan dat de drie gemeenten elkaar in de verkenning op inhoud hebben gevonden. Als dat de basis vormt voor het op te stellen herindelingsontwerp vindt het college dat uitstekend en ziet men daarin een helder en goed perspectief. Nu het college van GS het besluit heeft genomen om de procedure voort te zetten, moeten de drie gemeenten het met elkaar doen. Het is belangrijk dat de gemeenten zich op de inhoud gaan richten en daar de energie in steken. Dat is een bestuurlijke plicht om naar de inwoners, de maatschappelijke instellingen en de ambtenaren toe.

Het college van GS legt de vraag voor hoe men met de media wil omgaan.

Het college van Haren geeft er de voorkeur aan dat dit bij het college van GS komt te liggen.

Het college van Ten Boer geeft aan dat er een besluit is genomen door GS. De drie gemeenten gaan nu het proces in en de voorkeur gaat uit naar eensluidende communicatie. De oproep wordt gedaan om de discussie niet via de media te voeren.

De colleges komen overeen om na elke vergadering een reactie of gezamenlijke inhoudelijke conclusies te formuleren.

#### **4. Sluiting**

Het college van GS concludeert samenvattend dat het besluit is toegelicht, dat er over de procedure is gesproken en er afspraken zijn gemaakt over de planning voor het vervolg. De voorlopige planning wordt nu openbaar.

De colleges van B&W gaan daarmee akkoord.

Het college van GS bedankt de aanwezigen en sluit de vergadering.

## **Samenvattend verslag van het overleg op basis van artikel 8, lid 1 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer op 19 juli 2016**

Namens Gedeputeerde Staten van Groningen:

Gedeputeerde P. Brouns, mw. B. Boerma, mw. F. van der Geest, mw. B. Huneman en mw. C. Mulder (ambtelijke ondersteuning)

Gemeente Groningen:

Wethouder T. Schroor en gemeentesecretaris P. Teesink

Gemeente Haren:

Burgemeester P. van Veen, wethouder M. Verbeek en plv. gemeentesecretaris mw. D. Groeneweg

Gemeente Ten Boer:

Burgemeester A. van de Nadort, wethouder mw. A. Postma en mw. J. de Groot (gemeentesecretaris)

Externe procesbegeleider:

Mw. A. Rohen

Verslaglegging:

Mw. M. Stegink (Notuleerservice Mooi Werk)

Locatie:

Provinciehuis Groningen

### **1. Opening en mededeling**

Het college van GS heet iedereen welkom. Twee werkafspraken worden door het college voorgesteld, waarmee iedereen instemt. Vanaf nu worden geen uitgebreide verslagen meer gemaakt, maar verslagen op hoofdlijnen, met afspraken en acties. Daarnaast wordt de afspraak gemaakt dat het conceptverslag ter afstemming wordt voorgelegd aan de deelnemers van het overleg. Na het reces zullen GS de conceptverslagen formeel vaststellen. In de tussentijd kan dan wel op basis van de conceptverslagen worden verder gewerkt. Voor de goede orde, de verslagen blijven vooralsnog vertrouwelijk, conform eerder gemaakte afspraken daarover. De verslagen worden bij het vastgestelde herindelingsontwerp gevoegd en daarmee dan ook openbaar.

Het college van Haren stelt voor deze lijn ook na het reces voort te zetten. Dat vindt instemming. Het college van Haren leest eenmalig een tekst voor om de positie van de gemeente Haren in het vervolgproces te markeren en te voorkomen dat men dit steeds moet herhalen. Het college ziet de tekst graag in alle volgende verslagen terug.

De tekst luidt: "De gemeente Haren is het oneens met de opgelegde fusie met Groningen en Ten Boer door de provincie Groningen. De gemeente Haren is van mening dat zelfstandigheid kan en gewenst wordt door een grote meerderheid van de Harense bevolking. Dat zal Haren in een protestspoor blijven bepleiten als eerste voorkeur (spoor 1). Tegelijkertijd neemt de gemeente Haren haar verantwoordelijkheid door coöperatief mee te werken aan het herindelingsontwerp (spoor 2). Voor het geval de voorkeursvariant niet gerealiseerd kan worden."

Het college van GS zegt toe deze tekst in alle volgende verslagen op te nemen.

### **2. Plan van aanpak: ter vaststelling**

#### *Planning*

Het college van GS licht toe dat er twee plannings zijn: één planning met uiterlijke (wettelijke) termijnen en één planning die door de provincie en de gemeenten voor het vervolgproces is overeengekomen. Afsproken wordt dat in het Plan van aanpak alleen de laatst genoemde planning wordt opgenomen en gevolgd.

### *Preventief financieel toezicht*

Het college van Haren vraagt zich af of bij het preventief financieel Arhi-toezicht dezelfde uitgangspunten gelden als bij ondercuratelestelling.

Het college van GS antwoordt dat het college in deze setting uitgaat van een constructief vervolgproces. Het college is in dat geval genegen om voor een licht toezichtregime te kiezen. Een gemeente kan in dat geval alle uitgaven doen, zoals begroot. Mocht een uitgave de nieuw te vormen gemeente raken, dan wordt een gemeente geacht de beide andere gemeenten rechtstreeks te informeren. Indien er geen bezwaar is bij beide andere gemeenten, kan de gemeente de uitgave doen. Het college van GS zal zich in het lichte regime in beginsel terughoudend opstellen, tenzij (één van de) partners een te groot risico signaleren.

Het college van Groningen stelt voor dat de drie gemeenten de begrotingen met elkaar delen. Het college is het eens met het college van Haren, dat men de ontwikkeling van een groot project met risico's met beide andere gemeenten deelt.

Mevrouw Rohen zal het preventief financieel toezicht op de agenda zetten van het bestuurlijk overleg aan het eind van de zomer.

Het college van GS concludeert dat de planning en het Plan van aanpak zijn vastgesteld.

### *Convenant P&O*

Namens de gemeentesecretarissen wordt gemeld dat de drie gemeenten zojuist ambtelijk overleg hebben gehad over het convenant per 1 januari 2019 en over de periode tot 1 januari 2019, mede gelet op de twee sporen van de gemeente Haren. Deze week wordt hierover een tekst opgesteld. Onderwerpen van het convenant zijn onder meer het onderbrengen van alle vaste contracten en het solliciteren van tijdelijke medewerkers. Voor medewerkers is het belangrijk te weten wat de herindeling betekent voor hun rechtspositie. Tot 2019 gaat het in Groningen om normale organisatieaanpassingen, ook in verband met nieuwe ontwikkelingen, zoals het verdwijnen van het belastingkantoor medio 2017 en het outsourcen van de ICT in de komende zeven jaar. Daarnaast moet de nieuwe gemeente goed voorbereid kunnen starten. Een belangrijk punt is ook hoe om te gaan met vacatures.

Het college van Haren wil hieraan meewerken, omdat medewerkers en burgers anders het risico lopen dat de gemeente niet is voorbereid, wanneer deze toch moet herindelen. Het college wil onder meer de voorbereiding op de nieuwe Omgevingswet graag samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer vormgeven en sowieso aansluiten op de ontwikkeling van een noordelijk belastingkantoor. Het college heeft zorgen over de bedrijfsvoering, omdat medewerkers op cruciale posities nu elders gaan solliciteren.

Het college van Groningen vindt een open arbeidsmarkt tussen de drie gemeenten het meest ideaal. Voor het geval medio 2017 zou blijken, dat de gemeente Haren zelfstandig blijft, zijn afspraken over ontvlechting nodig, bijvoorbeeld over de termijn waarop dat kan.

Het college van GS concludeert dat de drie gemeenten over de bovengenoemde aspecten van P&O, voor de periode tot, en voor de periode na 1 januari 2019, een tekst opstellen die wordt opgenomen in het herindelingsontwerp. Vóór het eind van het jaar vindt uitwerking plaats in een convenant P&O. Het onderwerp wordt besproken tijdens het bestuurlijk overleg in augustus a.s. Als de drie gemeenten het erover eens zijn, kan het personeel worden geïnformeerd en zekerheid worden geboden.

### *Bestuursovereenkomst*

Het college van Groningen brengt in dat de bestuursovereenkomst, die pas later dit jaar klaar moet zijn, ook elementen bevat die nu al in het herindelingsontwerp aan de orde moeten komen.

De colleges van B&W spreken af dat zo nodig de onderwerpen deze week met elkaar worden gewisseld. De colleges zullen met de projectleiders delen, dat deze week zo nodig onderwerpen worden aangeleverd.

Het college van Ten Boer meent dat de drie gemeenten, met enige uitwerking van de onderwerpen uit het rapport 'Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer', al negentig procent van de inhoud heeft. Het college raadt aan de onderwerpen eerst op hoofdlijnen uit te werken.



Het college van GS wijst erop dat inwoners bij de terinzagelegging van het herindelingsontwerp concrete vragen zullen hebben. Afspraken over belangrijke onderwerpen zijn in die fase dus van belang.

Het college van Haren ziet als voordeel van dergelijke afspraken, dat inwoners dan al kunnen zien dat de gemeente Haren er niet op achteruit zal gaan. De gemeente Haren zal hierbij onder meer ingaan op de voorzieningen.

Het college van Groningen ziet de bestuursovereenkomst als een door drie gemeenten ondertekend document met preciezere afspraken, onder meer over hoe men de middelen voor de herindeling die men vanaf 2018 ontvangt, gaat inzetten.

Het college van Ten Boer benadrukt, dat de afspraken gericht moeten zijn op het doel en het waarom van de inzet van middelen. De afspraken moeten niet gericht zijn op de middelen zelf.

Het college van Haren gaat los daarvan bezuinigen, vanwege de wens om als gemeente zelfstandig te blijven.

### **3. Strategisch communicatieplan: ter vaststelling**

Het college van Haren heeft een aantal opmerkingen:

- Op pagina 6, over perspectief en het later aansluiten van de gemeente Haren, wil men een meer neutrale tekst onder een apart kopje 'Haren'. Afgesproken wordt dat het college van Haren een tekstvoorstel aanlevert.
- In paragraaf 4.1 wordt gesteld dat de gemeenten Ten Boer en Haren plattelandsgemeenten zijn. Dat klopt voor de gemeente Haren niet. Afgesproken wordt dat het college van Haren een tekstvoorstel aanlevert.
- Bij punt 4 op pagina 4 en 5 wordt gesproken over 'informereren, betrekken en overtuigen'. Het lijkt ons goed om in de hele communicatie inwoners uit te nodigen om een bijdrage te leveren.

Mevrouw Rohen stelt voor dat de gemeenten de bijdragen van de inwoners meenemen in de gesprekken over de bestuursovereenkomst.

De colleges van B&W vinden dit een goede gedachte.

Het college van Haren steunt de gedachte dat deze bestuursovereenkomst gesloten kan worden, voor het geval geldt dat spoor 1 niet kan worden gerealiseerd en de gemeente Haren toch gaat herindelen.

Het college van GS concludeert dat het strategisch communicatieplan zo wordt uitgevoerd.

### **4. Inhoudsopgave herindelingsontwerp: ter vaststelling**

Het college van GS constateert dat iedereen het met de voorlopige opzet eens is.

### **5. Uitwisselen betrekken raden**

Het college van Haren vraagt of andere gemeenten al een keuze hebben gemaakt hoe men de raden gaat meenemen.

Het college van Ten Boer meldt dat de gemeenten Groningen en Ten Boer een klankbordgroep hebben van elk vijf leden. Er wordt nu gewerkt aan contact tussen de raden, ook met de raad van Haren.

Het college van Groningen geeft aan dat er ook contact is tussen de klankbordgroepen onderling. Haren zou daar uiteraard bij betrokken kunnen worden. Het college gaat ervan uit dat de griffiers hierbij het voortouw nemen.

## **6. Wat verder ter tafel komt**

Het college van Haren heeft vragen over de notitie over de reguliere en de lichte samenvoeging en de twee voorwaarden, die de minister daaraan stelt<sup>1</sup>. Op een bepaald moment moeten de drie gemeenteraden instemmen met de toepassing van de lichte samenvoeging.

Mevrouw Rohen legt uit dat het belangrijkste is, dat de rechtspositie van het personeel goed is geregeld. Een provinciale procedure is uiteraard anders dan een gemeentelijke procedure, waarin alle gemeenten instemmen met een gemeentelijke herindeling. In deze procedure zullen de zienswijzen van de raden in beschouwing genomen worden en inhoudelijk gewogen moeten worden. De lichte samenvoeging is, als onderdeel van het herindelingsadvies, een voorstel aan de minister. Het is vervolgens aan de minister om tot een afweging te komen.

Het college van Ten Boer geeft aan dat de raden van de gemeenten Groningen en Ten Boer al hebben ingestemd met de lichte samenvoeging.

Het college van Haren heeft vanuit inhoudelijk oogpunt begrip voor het voorstel van de lichte samenvoeging. Als de Eerste Kamer instemt met het wetsvoorstel tot herindeling, kan het college zich goed vinden in deze gedachte. Het college van Haren vraagt ook aandacht voor de mogelijke wens van het dorp Noordlaren om naar de gemeente Tynaarlo over te gaan.

Het college van Groningen geeft aan dat de raad van Tynaarlo zeer onlangs een motie heeft afgewezen om het dorp Noordlaren bij de gemeente Tynaarlo te trekken.

De colleges van B&W zijn het erover eens om deze optie op dit moment niet verder te willen verkennen.

Het college van GS geeft aan dat een grenscorrectie ook in de toekomst mogelijk is.

## **7. Volgende vergadering en sluiting**

Het college van Groningen meldt dat wethouder Schroor de komende twee vergaderingen niet aanwezig is vanwege vakantie. Burgemeester Den Oudsten is dan wel weer aanwezig.

Het college van GS meldt dat gedeputeerde Brouns de komende weken afwezig is, maar zo nodig wel bereikbaar is. Gedeputeerde Staghouwer is de volgende vergaderingen aanwezig. Alle deelnemers aan het overleg worden bedankt en de vergadering wordt beëindigd.

---

<sup>1</sup> In de Kamerbrief van 30 juni 2015 (kenmerk 2015-0000305558).

## **Samenvattend verslag van het overleg op basis van artikel 8, lid 1 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer op 15 augustus 2016**

Namens Gedeputeerde Staten van Groningen:

Commissaris van de Koning R. Paas, H.J. Bolding, mw. G. Boerma, mw. F. van der Geest en N. Keissen (ambtelijke ondersteuning)

Gemeente Groningen:

Burgemeester P. Den Oudsten en gemeentesecretaris P. Teesink

Gemeente Haren:

Burgemeester P. van Veen, wethouder M. Verbeek en gemeentesecretaris mw. M. de Wilde

Gemeente Ten Boer:

Burgemeester A. van de Nadort en gemeentesecretaris mw. J. de Groot

Externe procesbegeleider:

Mw. A. Rohen

Externe penvoerder herindelingsontwerp:

J. van der Kolk (bureau TwystraGudde)

Locatie:

Provinciehuis Groningen

### **1. Opening en mededelingen**

Het college van GS opent de vergadering en heet iedereen welkom. In verband met het verlof van de gedeputeerden P. Brouns en H. Staghouwer zit Commissaris van de Koning R. Paas deze vergadering voor.

Conform de afspraak tussen het college van GS en het college van Haren d.d. 19 juli 2016 wordt de tekst om de positie van de gemeente Haren in het vervolgproces te markeren in dit en alle volgende verslagen opgenomen: "De gemeente Haren is het oneens met de opgelegde fusie met Groningen en Ten Boer door de provincie Groningen. De gemeente Haren is van mening dat zelfstandigheid kan en gewenst wordt door een grote meerderheid van de Harense bevolking. Dat zal Haren in een protestspoor blijven bepleiten als eerste voorkeur (spoor 1). Tegelijkertijd neemt de gemeente Haren haar verantwoordelijkheid door coöperatief mee te werken aan het herindelingsontwerp (spoor 2). Voor het geval de voorkeursvariant niet gerealiseerd kan worden."

### **2. Concept herindelingsontwerp: ter bespreking**

De heer Van der Kolk geeft een toelichting op het voorliggende concept herindelingsontwerp. Op basis van de outline, die in het vorige bestuurlijke overleg is vastgesteld, heeft de werkgroep Herindelingsontwerp (met de projectleiders van de drie gemeenten en de betrokken ambtenaren van de provincie) dit concept opgesteld. De opzet is op basis van voortschrijdend inzicht iets aangepast. De heer Van der Kolk meldt dat er zeer constructief in de werkgroep wordt gewerkt. Deze bespreking betreft de hoofdstukken 1 t/m 4 en heeft tot doel feedback van de bestuurders op te halen.

Het college van GS vraagt de colleges van B&W eerst naar een overall reactie op het voorliggende concept.

De colleges van B&W complimenteren de werkgroep met het goede werk dat is verricht. De colleges van B&W zijn van mening dat de onderbouwing van de gemeentelijke herindeling in het voorliggende concept door de provincie kan worden verhelderd, door eerst de feiten te beschrijven, dan een beoordeling van de feiten te geven en vervolgens aan te geven waarom een herindeling noodzakelijk is. De colleges van B&W zijn het er ook over eens dat het hoofdstuk over de nieuw te vormen

gemeente om een verdere verdieping vraagt, waarbij ingegaan wordt op het perspectief, de ambities en de meerwaarde van de nieuwe gemeente. Ambitie en inspiratie mag meer tot uitdrukking komen.

Vervolgens wordt het concept herindelingsontwerp paginagewijs besproken. Opmerking voor werking in de volgende versie worden meegegeven aan de heer Van der Kolk. Voor sommige passages geven de colleges van B&W aan dat zij concrete tekstpassages zullen aanleveren bij de heer Van der Kolk.

Mevrouw Rohen deelt mee dat, alvorens GS op 30 augustus het concept herindelingsontwerp behandelen, een volgende versie van het document, inclusief de hoofdstukken 5 en 6, wordt geagendeerd voor het bestuurlijk overleg van 25 augustus 2016.

### **3. Ingangsdatum zienswijzeprocedure: ter vaststelling**

Het college van GS geeft aan dat de ambtelijke projectgroep (samengesteld door de drie gemeenten en de provincie) voorstelt dat de drie colleges van B&W op dezelfde datum de zienswijzeprocedure starten. Als ingangsdatum wordt 21 september 2016 voorgesteld.

De colleges van B&W stemmen met het voorstel van de projectgroep in.

De colleges van B&W en het college van GS vragen de projectgroep voor het volgende bestuurlijke overleg (op 25 augustus 2016) een overzicht op te stellen van de formele verantwoordelijkheden, de procedurele stappen en acties rondom het moment van vaststelling van het herindelingsontwerp door het college van GS.

### **4. Communicatie: ter informatie en bespreking**

De heer Keissen (plv. mw. C. Mulder, namens de provincie voorzitter werkgroep Communicatie) geeft aan dat in het bestuurlijk overleg op 19 juli 2016 het strategisch communicatieplan is vastgesteld. Inmiddels wordt hier door de werkgroep Communicatie uitvoering aan gegeven. Ter informatie zijn drie documenten bijgevoegd. Het persbericht met de aankondiging van de inloopbijeenkomsten gaat morgen uit. In het herindelingsontwerp moet in een zogenoemd logboek door de betrokken gemeenten en provincie in beeld worden gebracht op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties betrokken en geraadpleegd zijn in het herindelingsproces.

De colleges van B&W komen overeen om alleen bij de inloopbijeenkomsten voor burgers en maatschappelijke organisaties in hun eigen gemeente (op 30 augustus en 31 augustus 2016) aanwezig te zijn. Zo kunnen de colleges van B&W met de eigen inwoners het gesprek over de herindeling aangaan.

De heer Keissen geeft aan dat de inloopbijeenkomsten bedoeld zijn om inwoners en maatschappelijke organisaties te informeren over de hoofdlijnen van het concept-herindelingsontwerp, hen goed bij het herindelingsproces te betrekken en input op te halen voor het herindelingsontwerp en de bestuursovereenkomst van de drie gemeenten.

De colleges van B&W en het college van GS maken nadere afspraken over de communicatiemiddelen die betrekking hebben op de inloopbijeenkomsten en de planning van de inzet daarvan.

Mevrouw Rohen geeft aan dat de gemeenten Haren en Ten Boer in de afgelopen jaren intensief het gesprek zijn aangegaan met hun inwoners over de bestuurlijke toekomst van de eigen gemeente. De gemeente Groningen heeft de afgelopen jaren de besluitvorming van de omliggende gemeenten afgewacht en is in dat licht nog niet actief het gesprek aangegaan met haar inwoners. Het is van belang dat de gemeente Groningen tijdens de fase van de ter inzagelegging extra daarin investeert.

Het college van GS constateert dat alle onderdelen met betrekking tot de communicatie voldoende zijn besproken.

## **5. Stand van zaken betrekken raden en samenstelling klankbordgroep: ter bespreking**

Het college van Haren geeft aan dat in een vorig bestuurlijk overleg aan de orde is geweest of de raad van Haren deel gaat nemen aan de klankbordgroep, die nu bestaat uit vijf leden namens de raad van Groningen en vijf leden namens de raad van Ten Boer. Het is goed dat dit punt weer op de agenda staat. Het college bespreekt dit met de fractievoorzitters.

Het college van Groningen memoreert aan de afspraak dat de griffiers hierover contact met elkaar zouden hebben.

## **6. Detailplanning: ter informatie**

Het college van GS geeft aan dat er een geactualiseerde detailplanning ter informatie aan de vergaderstukken is toegevoegd en stelt vast dat er geen opmerkingen over deze planning zijn.

## **7. Wat verder ter tafel komt**

Het college van GS stelt vast dat er geen punten meer worden ingebracht.

## **8. Volgende vergadering en sluiting**

Het college van GS meldt dat het volgend bestuurlijk overleg op 25 augustus a.s. is. Alle deelnemers aan het overleg worden bedankt en de vergadering wordt beëindigd.

## **Samenvattend verslag van het overleg op basis van artikel 8, lid 1 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer op 25 augustus 2016**

Namens Gedeputeerde Staten van Groningen:

Gedeputeerde H. Staghouwer (voorzitter), mw. G. Boerma, mw. B. Huneman, N. Keissen en P. Tetteroo (ambtelijke ondersteuning)

Gemeente Groningen:

Burgemeester P. Den Oudsten en B. Meijering (ambtelijke ondersteuning)

Gemeente Haren:

Burgemeester P. van Veen, wethouder M. Verbeek en gemeentesecretaris mw. M. de Wilde

Gemeente Ten Boer:

Burgemeester A. van de Nadort, wethouder mw. A. Postma, wethouder en gemeentesecretaris mw. J. de Groot

Externe procesbegeleider:

Mw. A. Rohen

Externe penvoerder herindelingsontwerp:

J. van der Kolk (bureau TwystraGudde)

Locatie:

Provinciehuis Groningen

### **1. Opening en mededelingen**

Het college van GS opent de vergadering en heet iedereen welkom. De agenda wordt vastgesteld.

Conform de afspraak tussen het college van GS en het college van Haren d.d. 19 juli 2016 wordt de tekst om de positie van de gemeente Haren in het vervolgproces te markeren in dit en alle volgende verslagen opgenomen: "De gemeente Haren is het oneens met de opgelegde fusie met Groningen en Ten Boer door de provincie Groningen. De gemeente Haren is van mening dat zelfstandigheid kan en gewenst wordt door een grote meerderheid van de Harense bevolking. Dat zal Haren in een protestspoor blijven bepleiten als eerste voorkeur (spoor 1). Tegelijkertijd neemt de gemeente Haren haar verantwoordelijkheid door coöperatief mee te werken aan het herindelingsontwerp (spoor 2). Voor het geval de voorkeursvariant niet gerealiseerd kan worden."

### **2. Concept herindelingsontwerp: ter bespreking**

Deze bespreking betreft de samenvatting, de aangepaste hoofdstukken 1 t/m 4 en de nieuw toegevoegde hoofdstukken 5 en 6 en heeft tot doel reacties van de bestuurders op te halen. Het concept herindelingsontwerp wordt vervolgens ter behandeling geagendeerd voor de vergadering van GS op 30 augustus 2016.

De heer Van der Kolk geeft een toelichting op het voorliggende concept herindelingsontwerp. De gemaakte opmerkingen in het vorige bestuurlijk overleg zijn door de werkgroep Herindelingsontwerp (met de projectleiders van de drie gemeenten en de betrokken ambtenaren van de provincie) in deze versie verwerkt. De hoofdstukken 5 en 6 zijn in samenwerking met de provincie meer uitgewerkt en liggen nu voor het eerst ter bespreking voor. Ten aanzien van bepaalde bijlagen moeten nog teksten worden aangeleverd. De bijlagen zijn daarom alleen ter informatie bijgevoegd. Gevraagd wordt om in dit overleg concrete tekstvoorstellen in te brengen of anders schriftelijk aan te leveren.

De colleges van B&W en het college van GS zijn het erover eens dat de aanpassingen in de voorliggende versie van het concept herindelingsontwerp recht doen aan de opmerkingen, die tijdens het vorige bestuurlijke overleg zijn gemaakt.

Het college van Haren geeft aan dat er in de tekst van het herindelingsontwerp aangegeven moet worden wat de formele positie is van de gemeente Haren ten aanzien van de voorgestelde herindeling, te weten het tweesporenbeleid. Achtergrond daarvan is dat het college de weging en beoordeling van de rapporten door het college van GS niet onderschrijft en dat in sommige andere passages de indruk wordt gewekt dat het herindelingsontwerp een stuk is van de provincie en de drie gemeenten samen, terwijl het formeel gaat om een provinciaal herindelingsontwerp in het kader van een provinciale Arhi-procedure.

De colleges van Groningen en Ten Boer geven aan begrip te hebben voor dit standpunt van het college van Haren, maar verwijzen ook naar de gebleken consensus in het vorige bestuurlijk overleg over de toen voorliggende teksten. Beide colleges vragen of het college van Haren kan bevestigen of het wel de gezamenlijke uitgangspunten en visie op de nieuwe gemeente, zoals opgenomen in hoofdstuk 4, onderschrijft.

Het college van Haren geeft aan dat dit geval is.

Afgesproken wordt dat in de samenvatting en inleiding van het herindelingsontwerp een passage wordt opgenomen, waarin de positie van Haren wordt aangegeven. Dit met als strekking dat de gemeente Haren een voorkeur heeft voor zelfstandigheid, maar mocht dat niet mogelijk blijken, de gemeente Haren het belangrijk vindt dat er een goede basis ligt voor de nieuw te vormen gemeente en daarom samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer heeft meegewerkt aan het opstellen van het provinciale herindelingsontwerp. Tevens wordt afgesproken dat de provinciale verantwoordelijkheid voor het herindelingsontwerp in het ontwerp wordt gemarkeerd.

Vervolgens wordt het concept herindelingsontwerp paginagewijs besproken. Opmerkingen en tekstsuggesties voor verwerking worden doorgegeven aan de heer Van der Kolk.

Het college van Groningen geeft aan zich op basis van het voorliggende tijdpad zorgen te maken over wanneer in de wetgevingsfase (2017-2018) duidelijkheid bestaat over het draagvlak in de Tweede en Eerste Kamer voor de voorgestelde herindeling. Het college vraagt zich af of daarop geen versnelling mogelijk is.

Mevrouw Rohen geeft aan dat een herindeling van rechtswege ingaat op 1 januari van het jaar gelegen na inwerkingtreding (door publicatie) van de herindelingswet. Het ministerie van BZK heeft aangegeven bereid te zijn om de voorbereiding van het opstellen van het wetsvoorstel zo snel als mogelijk ter hand te nemen en na besluitvorming door de Ministerraad door te geleiden naar de Raad van State voor advies. Vervolgens is het aan beide Kamers hoe snel zij het wetsvoorstel zullen agenderen en behandelen. Beïnvloeding daarvan is een stuk lastiger.

De drie colleges van B&W zijn het erover eens dat versnelling gewenst is voor de duidelijkheid naar de inwoners.

De drie colleges van B&W en het college van GS spreken af elkaar te zullen informeren over versnellingsmogelijkheden in het krijgen van duidelijkheid over de politieke steun in Den Haag voor deze herindeling. De beoogde herindelingsdatum blijft evenwel 1 januari 2019.

Mevrouw Rohen stelt voor om dit punt, als onderdeel van de notitie 'Plan van Aanpak fase 2', te agenderen voor het bestuurlijk overleg op 5 september a.s. en tevens voor dit moment het vervolgproces in tabel 6.2 van het herindelingsontwerp nog niet nader te concretiseren. De colleges stemmen met dit voorstel in.

### **3. Communicatie - inloopbijeenkomsten 30 en 31 augustus: ter bespreking**

Deze bespreking betreft de voorbereiding op de inloopbijeenkomsten op 30 en 31 augustus 2016. In het herindelingsontwerp moet inzichtelijk worden gemaakt welke activiteiten de gemeenten hebben ondernomen om maatschappelijk draagvlak te creëren.

De heer Keissen (plv. mw. C. Mulder, namens de provincie voorzitter werkgroep Communicatie) geeft een korte toelichting op de bijgevoegde stukken.

Het college van Haren stelt de vraag wie de inleiding verzorgt tijdens de inloopbijeenkomst en of er ook ruimte is voor het standpunt van Haren.

De heer Keissen antwoordt dat mw. C. Mulder een aantal mededelingen van huishoudelijke aard zal doen over de opzet en het doel van de avond en dat het standpunt van Haren daarin mee zal worden genomen.

Het college van Groningen geeft aan dat het voorkeur geeft aan een inleiding door een bestuurder op de betreffende avond.

Er vindt een korte gedachtewisseling plaats over hoe de inbreng van inwoners, mits van toepassing, nog verwerkt kan worden in het concept herindelingsontwerp voor het bestuurlijk overleg op 5 september a.s. Dit zou betrekking kunnen hebben op hoofdstuk 4, maar evengoed elementen kunnen bevatten voor de later op te stellen bestuursovereenkomst. Dit vraagt om een totaaloverzicht van de inbreng van de drie avonden.

Mevrouw Rohen geeft aan dat in het bestuurlijk overleg van 5 september a.s. het herindelingsontwerp geagendeerd wordt, waaruit voorstellen voor aanpassing n.a.v. de inloopmarkten zichtbaar zijn gemaakt. Een totaaloverzicht van alle overige opmerkingen is voor de gemeenten beschikbaar om mee te nemen in hun gesprekken over de bestuursovereenkomst.

#### **4. Procedure vaststellen herindelingsontwerp: ter bespreking**

Op 13 september 2016 stellen GS het herindelingsontwerp vast. Dit herindelingsontwerp wordt door de colleges van B&W op 21 september a.s. ter inzage gelegd. In de notitie is op een rij gezet wie, wanneer, welke acties hiervoor moet ondernemen.

De drie gemeenten stellen deze dagen een conceptbrief op en stemmen de inhoud daarvan met elkaar af. In deze brief doen de drie colleges van B&W een vooraankondiging aan de drie raden over het herindelingsontwerp, de terinzagelegging, de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen door de raden en de thema's die nader uitgewerkt zouden kunnen worden in de op te stellen bestuursovereenkomst. Daarnaast bestaat er ruimte voor de afzonderlijke colleges om in de brief een invulling te geven aan het interne besluitvormingsproces met de eigen raad.

Tot slot wordt de afspraak gemaakt dat op 13 september a.s. de vastgestelde GS-stukken digitaal naar de drie raden en colleges worden verzonden, alvorens het persmoment plaatsvindt. De aangepaste notitie wordt opnieuw geagendeerd voor het bestuurlijk overleg op 5 september a.s.

#### **5. Stand van zaken betrekken raden en klankbordgroep samenstelling GHTB: ter bespreking**

Het college van Groningen deelt mee dat er inmiddels contacten via de griffiers met de gemeente Haren zijn om de klankbordgroep uit te breiden met leden van de raad van Haren.

Het college van Haren geeft aan hierover een gesprek te hebben met de fractievoorzitters.

#### **6. Detailplanning: ter informatie**

Er zijn geen opmerkingen over deze planning.

#### **7. Vooruitblik bestuurlijk overleg 5 september: ter informatie**

Voor het volgende bestuurlijk overleg zullen de volgende punten worden geagendeerd:

- Het herindelingsontwerp, zoals dit ter besluitvorming aan het college van GS zal worden voorgelegd op 13 september a.s.;
- Het preventief financieel toezicht, zoals dit in werking treedt, nadat het college van GS het herindelingsontwerp heeft vastgesteld;



- De notitie 'Uitwerking plan van aanpak fase 2' over de periode na vaststelling van het herindelingsontwerp tot en met het vaststellen van het herindelingsadvies;
- De notitie over de procedure bij het vaststellen herindelingsontwerp.

### **8. W.v.t.t.k.**

Het college van Haren geeft aan dat er behoefte bestaat om snel duidelijkheid te krijgen over het moment en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de op te stellen bestuursovereenkomst.

Het college van Ten Boer deelt dit en benadrukt dat deze duidelijkheid zo snel als mogelijk na 13 september a.s. van belang is, ook richting de raad.

Het college van Groningen sluit zich daarbij aan.

Er bestaat behoefte aan informeel bestuurlijk overleg tussen de drie gemeenten, zo snel mogelijk na 13 september a.s. De drie gemeenten maken hier zelf afspraken over.

Het college van Haren deelt mee dat op 29 augustus a.s. het onderzoek van het COELO wordt uitgebracht, dat op verzoek van het Burgercomité Haren is verricht.

### **9. Sluiting**

Het college van GS meldt dat het volgend bestuurlijk overleg op 5 september a.s. is. Alle deelnemers aan het overleg worden bedankt en de vergadering wordt beëindigd.

## **Samenvattend verslag van het overleg op basis van artikel 8, lid 1 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer op 5 september 2016**

Namens Gedeputeerde Staten van Groningen:

Gedeputeerde P. Brouns (voorzitter), gedeputeerde H. Staghouwer, mw. G. Boerma, mw. F. van der Geest, mw. B. Huneman, mw. C. Mulder en P. Tetteroo (ambtelijke ondersteuning)

Gemeente Groningen:

Burgemeester P. Den Oudsten, wethouder T. Schroor en gemeentesecretaris P. Teesink

Gemeente Haren:

Burgemeester P. van Veen, wethouder M. Verbeek en gemeentesecretaris mw. M. de Wilde

Gemeente Ten Boer:

Burgemeester A. van de Nadort, wethouder mw. A. Postma en gemeentesecretaris mw. J. de Groot

Externe procesbegeleider:

Mw. A. Rohen

Externe penvoerder herindelingsontwerp:

J. van der Kolk (bureau Twynstra Gudde)

Locatie:

Provinciehuis Groningen

### **1. Opening en mededelingen**

Het college van GS opent de vergadering en heet iedereen welkom. De agenda wordt vastgesteld.

Conform de afspraak tussen het college van GS en het college van Haren d.d. 19 juli 2016 wordt de tekst om de positie van de gemeente Haren in het vervolgproces te markeren in dit en alle volgende verslagen opgenomen: "De gemeente Haren is het oneens met de opgelegde fusie met Groningen en Ten Boer door de provincie Groningen. De gemeente Haren is van mening dat zelfstandigheid kan en gewenst wordt door een grote meerderheid van de Harense bevolking. Dat zal Haren in een protestspoor blijven bepleiten als eerste voorkeur (spoor 1). Tegelijkertijd neemt de gemeente Haren haar verantwoordelijkheid door coöperatief mee te werken aan het herindelingsontwerp (spoor 2). Voor het geval de voorkeursvariant niet gerealiseerd kan worden."

Het college van B&W van Haren heeft een punt van orde voor dit overleg. Het spoeddebat in de raad van Haren hedenavond naar aanleiding van het COELO-rapport zou tot een andere situatie en opstelling van Haren kunnen leiden in het vervolgproces. Daarom neemt het college in dit overleg geen accorderende besluiten ten aanzien van de geagendeerde stukken voor dit overleg. Dit met uitzondering van het voorliggende concept herindelingsontwerp, waarmee het college in zijn vergadering vorige week heeft ingestemd.

De colleges van B&W van Groningen en Ten Boer geven in hun reactie aan, dat een mogelijke koerswijziging van de gemeente Haren in het vervolgproces tot een ongemakkelijke situatie leidt voor deze gemeenten. In het tot nu toe gevoerde proces is goed samengewerkt en zijn stukken en afspraken ook door het college van Haren akkoord bevonden. Wat beide colleges betreft, worden de geagendeerde stukken voor dit bestuurlijk overleg gewoon besproken en behandeld en mocht blijken dat na het raadsdebat de situatie anders komt te liggen, is dat de nieuwe situatie.

De voorzitter concludeert dat aldus door alle bestuurlijke partners wordt besloten.

Het college van Ten Boer benadrukt dat het in het belang van de gemeente Ten Boer is om op korte termijn vervolgstappen te kunnen zetten en bestuurlijke afspraken te maken. Dit met het oog ook op de gewenste herindelingsdatum 1 januari 2019.

Het college van GS geeft in zijn reactie aan dat een mogelijk gewijzigde opstelling van de gemeente Haren in het vervolgproces niet in het belang is van haar inwoners en werknemers als dit zou inhouden dat zij bestuurlijk niet meer vertegenwoordigd zijn in het herindelingsproces, omdat de belangen dan niet meer worden ingebracht en vertegenwoordigd en doet een appel op het college van Haren daar goed notie van te nemen. Indien deze situatie onverhoopt optreedt zal het college van GS zich beraden op welke wijze de belangen van Haren en haar inwoners en werknemers in het proces op een andere wijze kunnen worden geborgd. Het college van GS blijft voornemens om het herindelingsontwerp op 13 september a.s. vast te stellen en de daarop volgende processtappen te nemen. Ook voor het college van GS blijft de beoogde herindelingsdatum 1 januari 2019.

## **2. Concept Herindelingsontwerp: ter bespreking**

Op 30 augustus jl. heeft het college van GS het concept herindelingsontwerp besproken. Op 30 en 31 augustus jl. hebben in de drie gemeenten inloopmarkten plaatsgevonden, waarin inwoners gevraagd zijn input te leveren voor het herindelingsontwerp en voor een bestuursovereenkomst die tussen de drie gemeenten gesloten kan worden. De bespreking in het college van GS en de opbrengsten uit de inloopbijeenkomsten geven geen noodzaak tot wijzigingen in het herindelingsontwerp.

Het herindelingsontwerp is aangevuld met de beschrijving van de inloopmarkten, de opsomming van de verslagen van het open overleg en redactionele punten op de i. Tenslotte is er een aangepast tekstvoorstel vanuit de gemeente Haren gedaan (gemarkeerd). Het herindelingsontwerp is bijgevoegd. Het herindelingsontwerp ligt hiermee voor de laatste keer ter bespreking voor en wordt vervolgens ter vaststelling geagendeerd voor GS op 13 september a.s.

Het bestuurlijk overleg stemt in met de voorliggende tekst van het concept herindelingsontwerp. Suggesties voor een titel kunnen tot vandaag 24.00 uur worden aangeleverd.

## **3. Samenvatting van de inloopmarkten: ter informatie/bespreking**

De opbrengsten van de inloopmarkten op 30 en 31 augustus jl. leveren belangrijke input op voor de nader te maken bestuurlijke afspraken tussen de gemeenten. Er wordt een totaaloverzicht van alle reacties gemaakt, dat wordt overgedragen aan de drie gemeenten. De inwoners die input hebben geleverd, ontvangen een bedankkaartje.

Het bestuurlijk overleg stemt in met het voorstel om de samenvatting op de websites van de gemeenten en de site [www.herindelinghtb.nl](http://www.herindelinghtb.nl) te laten plaatsen, als terugkoppeling van de inloopmarkten. Vóórdat dit gebeurt zal de samenvatting gescreend worden door communicatie en aan de gemeentesecretarissen voor akkoord worden voorgelegd. Het verslag op de provinciale website over de inloopmarkt in Haren wordt kritisch bekeken op de inhoud.

## **4. Procedure vaststellen herindelingsontwerp: ter informatie**

In het bestuurlijk overleg van 25 augustus 2016 is afgesproken dat de ter inzageleggingstermijn ingaat op 21 september a.s. na vaststelling van het herindelingsontwerp door het college van GS op 13 september a.s. De datum van de eensluidende conceptbesluiten van de colleges van B&W van de drie gemeenten is aangepast naar 13 september 2016 in verband met de aanlevertermijnen voor publicatie van de bekendmaking. Tevens is in het conceptbesluit sprake van terinzagelegging onder voorbehoud van vaststelling door het college van GS op 13 september 2016.

Het bestuurlijk overleg stemt in met de geactualiseerde procedure, de eensluidende ontwerpbesluittekst en bekendmakingstekst, die de colleges van B&W hanteren voor het besluit tot terinzagelegging. Afgesproken wordt dat het college van GS het herindelingsontwerp en een verzoek tot het indienen van een zienswijze ook aan de gemeente Aa en Hunze zendt. Het college van GS zal het herindelingsontwerp ook ter kennisname zenden aan de provincie Drenthe.

## **5. Concept brief van de colleges aan de gemeenteraden: ter vaststelling**

De drie colleges van B&W hebben eerder afgesproken op 6 september a.s. een schrijven aan hun raad te sturen. In de brief informeren de colleges van B&W de raden over het herindelingsontwerp en de betekenis daarvan. Ook wordt in de brief het vervolgproces geschetst, onder meer het opstellen van een bestuursovereenkomst, inclusief de inhoudelijke afspraken die daarin aan bod kunnen komen over inhoud, personeel, tarieven e.d. en de wijze waarop de gemeenteraden betrokken zullen worden bij het vervolg. Er is door de drie gemeenten een gezamenlijke tekst gemaakt. Ook zal in de bestuursovereenkomst afspraken worden gemaakt over het eventueel terugdraaien van opgestarte werkzaamheden voor de herindeling, voor het geval dat de herindeling niet doorgaat.

Het college van B&W van Haren geeft aan dat de tekst van deze brief voor wat betreft Haren anders zou kunnen komen te luiden na het spoeddebat vanavond en de conclusies die het college van B&W daaraan verbindt.

Het college van B&W van Ten Boer geeft aan dat voor de brief nog even goed gekeken moet worden naar wat de bevoegdheden zijn van het college van B&W in het proces en wat aan de raden ter besluitvorming wordt voorgelegd.

De voorzitter concludeert dat de drie gemeenten nog naar de bewuste passage over de rol en positie van het college van B&W en van de raad in de brief zullen kijken en dat het college van B&W van Haren een voorbehoud maakt ten aanzien van de brief in verband met het raadsdebat van hedenavond dat mogelijk tot een andere opstelling van Haren in het proces kan leiden.

## **6. Communicatie – persbericht en gezamenlijke persbijeenkomst: ter bespreking**

Het college van B&W van Groningen merkt op, dat indien de gemeente Haren na vanavond onverhoopt haar medewerking aan het vervolgproces zou opzeggen, zij ook geen deelnemer kan zijn aan de gezamenlijke persconferentie met het college van GS op 13 september a.s. Daarnaast geeft het college aan dat het in het persbericht nog graag een passage opgenomen zou zien wat de gemeenten Groningen en Ten Boer vinden van de nieuw te vormen gemeente.

Het bestuurlijk overleg stemt in met de opzet voor de persbijeenkomst en het persbericht, dat nog wordt aangepast met een passage van de gemeenten Groningen en Ten Boer.

## **7. Preventief financieel toezicht: ter informatie**

Met het vaststellen van het herindelingsontwerp door GS treedt ook het preventief financieel toezicht van rechtswege in werking voor de gemeenten Haren en Ten Boer, omdat deze gemeenten blijkens het herindelingsontwerp worden opgeheven.

Het college van GS licht toe dat het college het uitgangspunt hanteert van een 'licht regime' voor het preventief financieel toezicht, waarbij de drie gemeenten eerst onderling afstemmen zoeken over besluiten met mogelijk financiële consequenties voor de nieuw te vormen gemeente. Mocht de gemeente Haren na het spoeddebat hedenavond kiezen voor een andere opstelling in het proces dan kan dat aanleiding zijn voor het college van GS om zijn beleidsuitgangspunt in deze te heroverwegen en te kiezen voor het zwaarste regime, dit in het belang van de financiële positie van de nieuwe gemeente.

## **8. Plan van aanpak fase 2: ter vaststelling**

Het plan van aanpak dat in het bestuurlijk overleg van 19 juli is vastgesteld zag toe op fase 1 van het wettelijk traject: de periode t/m het vaststellen van het herindelingsontwerp. Fase 2 betreft de periode na vaststelling van het herindelingsontwerp tot en met het vaststellen van het herindelingsadvies. De provincie stelt voor de constructieve samenwerking te continueren en het plan van aanpak fase 2 vast te stellen. In de aanpak is voorzien in afstemming met de gemeenten over de zienswijzen die de visie

op de nieuwe gemeente betreffen. Ook is voorzien in een bestuurlijk overleg om reactienota en concept herindelingsadvies te bespreken.

Het bestuurlijk overleg stemt in met het concept plan van aanpak fase 2 Herindelingsadvies.

### **9. Afspraken P&O: ter vaststelling**

De gemeentesecretarissen vragen de bestuurders van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer akkoord te gaan met een aantal P&O-afspraken. Het betreft een voorgenomen besluit, met inachtneming van het adviesrecht van de OR.

Het college van B&W van Haren benadrukt het belang om deze afspraken te accorderen, mede gelet op de uitstroom uit de organisatie. Op sommige terreinen staat de taakuitvoering inmiddels onder druk. Als voorbehoud geldt daarbij overigens de besluitvorming over de koers van de gemeente Haren na hedenavond.

Na ampele gedachtewisseling concludeert de voorzitter, dat het college van B&W van Haren instemt, tenzij na het spoeddebat hedenavond blijkt dat het college terugkomt op gemaakte afspraken en genomen besluiten in dit bestuurlijk overleg.

### **10. Wat verder ter tafel komt**

Hier wordt geen gebruik van gemaakt.

### **11. Sluiting**

De voorzitter dankt de aanwezigen voor hun aanwezigheid en inbreng. Hij doet een appel op het college van B&W van de gemeente Haren bij het bepalen van zijn standpunt ook te kijken of dat dienend is aan de belangen van Haren en alle inwoners van onze provincie, waarvan het toekomstige lokaal bestuur is opgeschaald, en wenst het college daarbij veel wijsheid toe.

## **Verslag van de vergadering van het college van B&W, 6 september 2016**

Aanwezig: Burgemeester Van Veen, Wethouder Verbeek, Wethouder Sloot, Wethouder Stiekema, Gemeentesecretaris De Wilde, (Mw. van der Molen - verslag)

Afwezig:

Verstuurd aan: College

Tijd: 09.30 uur

Locatie: Kamer Burgemeester van Veen

---

### **1. Opening**

Burgemeester Van Veen opent de vergadering om 09.36 uur.

### **2. Verslag van de collegevergadering d.d. 6 september 2016**

### **3. Ingekomen post**

a.

### **4. Akkoordstukken (zie besluitenlijst)**

### **5. Bespreekstukken (zie besluitenlijst)**

### **6. Bestuurlijke toekomst (wethouder Verbeek)**

#### **a. Rapportage Coelo**

#### **b. Terugblik op de extra raadsvergadering van 5 september jl.**

#### **c. Terugblik op het bestuurlijk overleg GHTB**

#### **d. Verslag van het bestuurlijk overleg van 5 september door het college ter vaststelling.**

Het verslag moet snel door de 3 colleges worden geaccordeerd ivm de vaststelling door GS op 13 september a.s.

Burgemeester Van Veen, wethouder Verbeek en gemeentesecretaris de Wilde waren aanwezig en achten dit een goede weergave van de vergadering en zijn akkoord.

### **7. Activiteitenkalender en externe agenda ter vaststelling.**

**De activiteitenkalender en de externe agenda worden vastgesteld.**

### **8. Informatie-uitwisseling, mededelingen en rondvraag**

#### **Sluiting**

De vergadering wordt om 11.07 uur gesloten

Van: gemeentesecretaris gemeente Haren  
Aan: provinciedewerker, betrokken bij de herindeling Groningen-Haren-Ten Boer

---

**Van:** @haren.nl>  
**Verzonden:** dinsdag 6 september 2016 10:22  
**Aan:**  
**CC:** @groningen.nl @tenboer.nl  
**Onderwerp:** Re: Open overleg: conceptverslag 5 september 2016

Dag

Het college heeft vandaag ingestemd met het verslag van het BO van 5 september 2016.

Met vriendelijke groet,

Verstuurd vanaf mijn iPad

Op 5 sep. 2016 om 15:54 heeft @provinciegroningen.nl> het volgende geschreven:

Goedemiddag,

Bijgaand het vertrouwelijke conceptverslag van het overleg van vanmorgen.  
Het conceptverslag wordt voor afstemming voorgelegd aan de deelnemers van het overleg.  
Aangezien het verslag nog als bijlage moet worden toegevoegd aan het vast te stellen herindelingsontwerp, ontvang ik jullie reacties graag **uiterlijk morgen voor 13.00 uur**.  
Alvast heel hartelijk dank voor jullie medewerking!

Met vriendelijke groet,

<image001.png>

**Afdeling Bestuur, Juridische Zaken en Communicatie**

Martinikerkhof 12 - Postbus 610 - 9700 AP Groningen

T  
E: @provinciegroningen.nl

---

In ons Handvest voor Dienstverlening kunt u lezen welke dienstverlening u van ons mag verwachten.  
<http://www.provinciegroningen.nl/loket/onze-dienstverlening/kwaliteitshandvest/>

<20160905 - conceptverslag 5 september 2016.pdf>

---

De gemeente Haren streeft naar een optimale dienstverlening en zorgvuldige afhandeling van vragen.  
Mocht deze mail toch niet voor u bestemd zijn, wilt u dan de afzender hiervan op de hoogte stellen?  
Voor informatie over de gemeente Haren, gemeentelijk beleid en gemeentelijke producten en diensten kunt u terecht op [www.haren.nl](http://www.haren.nl).

Beste Patrick Ik heb inderdaad gezegd dat B en W het herindelingsontwerp hadden goedgekeurd . Maar bij navraag bij Madelon bleek dat alleen hfst 4 door college is geakkordeerd. Terwijl ik dacht dat het hele ontwerp is goedgekeurd . Dus ik heb onjuist gezegd in de verg van 5 sept dat het college het ontwerp heeft vastgesteld . Dit laat onverlet dat alle verslagen door Michiel en mij zijn goedgekeurd en dat de overige collegeleden er kennis van hebben genomen zonder opmerkingen. Zo is het gegaan en niet anders. Nachtelijke groet Pieter

01:35





## **REACTIENOTA ZIENSWIJZEN**

*Samenvoeging van  
de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer*



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Aanleiding en achtergrond	4
1.2 Aanpak	4
1.3 Leeswijzer	5
<b>2. Ontvangen zienswijzen in cijfers</b>	<b>6</b>
<b>3. Beantwoording zienswijzen</b>	<b>9</b>
3.1 Rolneming en aanpak provincie Groningen	9
3.2 Herindeling als oplossing	13
3.3 Bestuurskracht	15
3.4 Evenwichtige regionale verhoudingen	19
3.5 Duurzaamheid	20
3.6 Interne samenhang en dorps- en kernenbeleid	22
3.7 Draagvlak	25
3.8 Lichte samenvoeging	31
3.9 Provinciale criteria	33
3.10 Financiële positie Haren	36
3.11 Financiële positie nieuwe gemeente c.q. financiële effecten herindeling	41
3.12 Thema's en aandachtspunten voor nieuwe gemeente	43
3.13 Overig	44
<b>4. Conclusie</b>	<b>46</b>
<b>5. Bijlagen</b>	<b>48</b>
<b>Bijlage 1. Toelichting en achtergrond binnengekomen zienswijzen</b>	<b>49</b>
<b>Bijlage 2. Ingekomen unieke zienswijzen</b>	

# Samenvatting

Het herindelingsadvies voor de beoogde samenvoeging van de gemeente Groningen, Haren en Ten Boer bevat de onderbouwing van het besluit van de provincie om de drie gemeenten samen te voegen. In deze reactienota geeft het college van GS antwoord op de zienswijzen die zijn ingediend op het fusievoorstel. In de reactienota geeft het college ook aan of en op welke punten zienswijzen aanleiding hebben gegeven tot wijziging van het herindelingsadvies.

## Ingediende zienswijzen

In totaal zijn er 1.136 reacties ingediend, waarvan 1.127 zienswijzen en 9 reacties (niet inhoudelijk op het herindelingsontwerp). Hiervan komen er 91 uit de gemeente Groningen, 950 uit de gemeente Haren, 7 uit de gemeente Ten Boer, 68 vanuit andere gemeenten en provincies (inwoners en maatschappelijke organisaties) en 11 vanuit een bestuurlijke organisatie. In zijn totaliteit staat 39,3% positief tegenover de herindeling, 59,9% van de zienswijzen staat negatief tegenover de herindeling en 0,7% is neutraal. In Groningen gaat het om 61 positieve zienswijzen en 30 negatieve, in Haren om 333 positieve zienswijzen, 613 negatieve en 4 neutraal, en in Ten Boer om 4 positieve en 2 negatieve en 1 neutraal.

## Provinciale rol noodzakelijk door zorgen over bestuurskracht

De provincie heeft de wettelijke bevoegdheid om het initiatief te nemen tot een gemeentelijke herindeling, als dit zij dit noodzakelijk vindt. Dit staat in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Het college van GS heeft op 28 juni 2016 het besluit genomen het wenselijk te vinden dat de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer per 1 januari 2019 een nieuwe gemeente gaan vormen. Sommige zienswijzen stellen dat het handelen en de rolneming van de provincie echter niet rechtmatig is en dat de provincie de gemeente Haren niet voldoende ruimte en tijd heeft gegeven om zelf stappen te zetten de lokale bestuurskracht te versterken. Andere zienswijzen ondersteunen de rol en aanpak van de provincie. Het college van GS geeft aan inderdaad de voorkeur te hebben voor herindeling van onderop. Dit betekent echter niet dat de provincie niet zou kunnen ingrijpen, als dit met het oog op een bestuurskrachtige toekomst van een gemeente noodzakelijk is. In het geval van Haren heeft de provincie dit gedaan, omdat er zorgen zijn over de bestuurskracht en financiële robuustheid van een zelfstandige gemeente Haren in regionaal perspectief. Dit voortschrijdend inzicht ontstond mede op basis van meerdere, kritische onafhankelijke rapporten. Wij hebben in de provincie een langjarig en zorgvuldig proces met Groninger gemeenten doorlopen. In de gemeente Haren wordt al sinds 2013 het gesprek gevoerd over herindelen of zelfstandig blijven.

## Herindeling is totaaloplossing voor toekomst

Sommige indieners stellen de vraag of herindeling wel de juiste en best passende oplossing is voor de gemeente Haren, Groningen en Ten Boer. Het college van GS geeft hierop aan dat de procedure niet alleen is ingezet als oplossing voor de financiële problematiek in Haren, maar met name als totaaloplossing om te komen tot een toekomstbestendige bestuurskrachtige gemeente in regionaal perspectief. Naar aanleiding van de ingediende zienswijzen is deze argumentatie duidelijker uiteen gezet in het herindelingsadvies.

## Herindeling vermindert kwetsbaarheid en verhoogt kwaliteit

Een deel van de indieners is van mening dat de gemeente Haren voldoende bestuurskracht heeft om zelfstandig te blijven, in een ander deel van de zienswijzen worden daar juist zorgen over geuit. Het college van GS benadrukt bestuurskracht meer te vinden dan het naar behoren uitvoeren van wettelijke taken en maatschappelijke opgaven. Op het gebied van de uitvoering van de wettelijke taken is een

aantal knelpunten (huisvesting vergunninghouders, onderwijshuisvesting). Bovendien krijgen gemeenten er met ingang van 1 januari 2017 nieuwe wettelijke taken bij krijgen in het kader van de Omgevingswet en bekijkt de provincie samen met de Vereniging Groninger Gemeenten (VGG) of er taken van de provincie aan de gemeenten overgedragen kunnen worden. Een grotere schaal van de gemeentelijke organisatie biedt de ruimte te specialiseren en deskundigheid in huis te halen, juist ook voor thema's die in dorpen en kernen van belang zijn. Herindeling vermindert daarmee de kwetsbaarheid van de uitvoering van gemeentelijke taken.

### **Herindeling brengt evenwichtige regionale verhoudingen en waarborgt duurzaamheid**

Sommige indieners vrezen dat de positie van de stad Groningen ten gevolge van deze herindeling nog sterker wordt en dat er geen bewijs wordt geleverd dat de nieuw te vormen gemeenten duurzamer of toekomstbestendiger is. Andere zienswijzen ondersteunen juist dat samenvoeging van de drie gemeenten het evenwicht in de regio versterkt. Het college van GS geeft aan dat herindeling van Groningen, Haren en Ten Boer niet op zichzelf bezien kan worden. Door de provinciebrede gemeentelijke herindeling zal de bestuurlijke indeling er over enkele jaren anders uitzien en zal er een nieuw evenwicht ontstaan tussen de nieuwe gemeenten. Het nieuwe bestuurlijke landschap in de provincie Groningen bestaat uit minder, maar robuustere en toekomstbestendige gemeenten. Naar aanleiding van de zienswijzen zal wel het criterium "evenwichtige regionale verhoudingen" worden verduidelijkt in het herindelingsadvies. Wanneer Haren zelfstandig blijft en de verbeterplannen niet binnen afzienbare tijd het gewenste resultaat opleveren, blijven er voor Haren geen mogelijkheden meer over om met andere gemeenten her in te delen.

### **Stad, dorpen en kernen versterken elkaar**

In ingediende zienswijzen wordt aangegeven dat Haren georiënteerd is op Groningen op het gebied van werkgelegenheid en de voorzieningen en dat de keuze logisch is om te gaan herindelen met de gemeente Groningen. In de positieve zienswijze wordt onderstreept dat het voordeel van een herindeling is dat men gebruik kan maken en mee kan beslissen over de voorzieningen in Groningen, en dat daarmee de voorzieningen in de gemeente Haren worden versterkt. In negatieve zienswijzen wordt vooral gewezen op de verschillen tussen de stad en de gemeente Haren in cultuur, bevolkingssamenstelling en problematiek. Het college van GS heeft begrip voor de zorgen die leven, maar de keuzen voor een combinatie van stedelijk en landelijk gebied en gemeenschappen vullen elkaar aan en versterken elkaar als stad en ommeland. Wij onderstrepen het belang van de aandachtspunten die indieners van zienswijzen noemen en wij hebben deze bij de gemeenten onder de aandacht gebracht. Naar aanleiding van de zienswijzen hebben wij het herindelingsadvies op het punt van dorps- en kernenbeleid concreter gemaakt, bijvoorbeeld op het punt van het integreren van al opgestelde dorpsvisies in de toekomstvisie van de nieuwe gemeente.

### **Draagvlak in Groningen, Ten Boer en de regio, niet in het Haren**

Het herindelingsontwerp kan zowel bij de gemeenteraad van Groningen en de gemeenteraad van Ten Boer op een breed draagvlak rekenen. Groningen en Ten Boer zetten alles op alles om een nieuwe gemeente te vormen, en stemmen in met het fusievoorstel. Het college van Burgemeester en Wethouders van Haren is tegen het fusievoorstel. De gemeenteraad van Haren is verdeeld. Een meerderheid wil zelfstandig blijven, een substantiële minderheid is voor herindeling. De gemeenteraad verzoekt om hen de ruimte te gunnen om eigenstandig tot verantwoorde keuze over de bestuurlijke toekomst van de gemeente te komen. Op het moment dat een provincie wordt betrokken bij een arhi-procedure is er per definitie geen sprake van unaniem draagvlak. Zowel in Groningen, Ten Boer als in een groot deel van de regio kan de herindeling op steun rekenen. In samenhang bezien met de andere criteria en een zorgvuldig herindelingsproces, waarin gewerkt is aan een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak en de betrokken gemeenten in staat zijn gesteld alternatieven aan te dragen is het college van mening dat er voldoende bestuurlijk draagvlak is.

### **Lichte samenvoeging en afspraken voor personeel**

In het herindelingsontwerp wordt voorgesteld een 'lichte samenvoeging' toe te passen. Dit betekent dat de gemeenten Haren en Ten Boer worden opgeheven en de gemeente Groningen niet. In zienswijzen wordt gesteld dat de voorgestelde lichte samenvoeging niet voldoet aan de criteria van de minister van BZK. Volgens hen zijn er geen afspraken gemaakt over het personeel en is er geen overeenstemming over de lichte samenvoeging tussen de gemeenten. Inmiddels hebben de gemeenten Groningen en Ten Boer afspraken vastgelegd in een convenant P&O. Bij de totstandkoming van het convenant zijn mw. Kool, de verbindingspersoon voor Haren en de OR Haren betrokken geweest. Daarnaast heeft een vertegenwoordiging van het college van Haren in het open overleg begrip getoond voor een lichte samenvoeging. De raad van Haren heeft hier echter niet mee ingestemd, maar in een amendement wel opening geboden.

### **Financiële positie Haren geeft reden tot zorg**

In de zienswijzen over de financiële positie wordt erop gewezen dat de financiële robuustheid van de gemeente Haren voldoende is om zelfstandig te blijven. Anderen twijfelen of dit inderdaad het geval is. Het college van GS concludeert dat de financiële positie van de gemeente Haren zwak is. Verschillende rapporten van externe bureaus tonen dat aan. De financiële positie heeft reeds geleid tot forse bezuiniging op de organisatie en primaire voorzieningen, alsmede tot verhoging van de lastendruk. De bezuinigingen zetten volgens de provincie de bestuurskracht van Haren verder onder druk. Wij zien dat de nieuwe gemeente meer kansen geeft om de bestuurskracht te verbeteren, en de lastendruk en het voorzieningenniveau op een acceptabel niveau te houden.

### **Thema's en aandachtspunten voor de nieuwe gemeente**

In de zienswijzen zijn veel thema's en aandachtspunten aangedragen die betrekking hebben op de vorming van de nieuwe gemeente.

De belangrijkste zaken die in de zienswijzen naar voren zijn gebracht, zijn:

- aandacht voor de grotere afstand tussen bestuur en inwoners, bijvoorbeeld door het opstellen van een goed wijken-, dorpen- en kernenbeleid, werken met dorpsraden of andere vormen van decentrale organen of nieuwe/innovatieve vormen van burgerparticipatie;
- behoud of versterken van voorzieningen in de dorpen, waaronder ook een decentraal gemeentelijk loket;
- evenwichtigheid in de belangen van de stad en die van de dorpen;
- behoud en versterken van de verschillende identiteiten en gemeenschappen;
- behoud van de groene zone en landschappelijke kwaliteiten.

Over deze thema's maken de gemeenten Groningen en Ten Boer afspraken in een bestuursovereenkomst, waar het toekomstperspectief van de nieuwe gemeente wordt uitgewerkt.

### **Tot slot**

Het college van GS waardeert de betrokkenheid die blijkt uit de vele ingediende zienswijzen. De voorgestelde herindeling van de gemeente Groningen, Haren en Ten Boer biedt voor het college een kans om een nieuwe gemeente te vormen die bestuurskrachtig en financieel robuust is. Na vaststelling van het herindelingsadvies door Provinciale Staten is het aan de Minister van BZK om op basis hiervan een wetsvoorstel in te dienen. Het college van GS ziet de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer met vertrouwen tegemoet.

# 1. Inleiding

Voor u ligt de Reactienota waarin op de ingekomen zienswijzen op het 'Herindelingsontwerp tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer' wordt gereageerd.

## 1.1 Aanleiding en achtergrond

Op 13 september 2016 heeft het college van Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Groningen het herindelingsontwerp vastgesteld voor de beoogde samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer per 1 januari 2019. Op dit herindelingsontwerp konden een ieder (artikel 8, derde lid, Wet algemene regels herindeling, hierna: Wet arhi) en de raden van de drie betrokken gemeenten een zienswijze indienen (artikel 8, vierde lid, Wet arhi).

In deze Reactienota worden de ingediende zienswijzen door het college van GS van een reactie voorzien. In de Reactienota wordt aangegeven of, en op welke punten, de zienswijzen naar het oordeel van het college van GS aanleiding geven tot een aanpassing van het eerder vastgestelde herindelingsontwerp in het ontwerp-herindelingsadvies. De Reactienota vormt een bijlage bij het herindelingsadvies dat door Provinciale Staten wordt vastgesteld, waarna vervolgens het herindelingsadvies naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt verzonden.

## 1.2 Aanpak

De ingediende zienswijzen zijn op een zorgvuldige wijze van een reactie voorzien. In deze paragraaf wordt de gehanteerde aanpak beschreven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de verschillende typen indieners, de mogelijkheden waarop zienswijzen ingediend konden worden en de wijze waarop de zienswijzen door het college van GS, in afstemming met de colleges van B en W van de gemeenten Groningen en Ten Boer alsmede met mevrouw Kool, zijn beantwoord.

### *Indieners van zienswijzen*

Er is in de ontvangen zienswijzen een onderscheid gemaakt naar de volgende typen indieners met de respectievelijke reactietermijnen:

- 'een ieder', gedurende een periode van 8 weken (21 september t/m 16 november 2016):
  - . inwoners;
  - . (maatschappelijke) organisaties;
- de raden van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, gedurende een periode van 3 maanden (13 september t/m 13 december 2016).
- Om het regionale draagvlak in beeld te kunnen brengen heeft het college van GS het herindelingsontwerp naar de colleges van B en W van alle overige Groninger gemeenten en van de Drentse gemeenten Aa en Hunze, Assen, Noordenveld en Tynaarlo gezonden met het verzoek een zienswijze op het herindelingsontwerp in te dienen en de raden op passende wijze te informeren en desgewenst te betrekken. Zienswijzen konden ingediend worden gedurende een periode van 8 weken (21 september t/m 16 november 2016).

### *Verwerking en registratie van zienswijzen*

Een zienswijze kon op verschillende manieren ingediend worden:

- door middel van een online formulier op [herindelingghbt@provinciegroningen.nl](mailto:herindelingghbt@provinciegroningen.nl);
- via een e-mail aan [herindelingghbt@provinciegroningen.nl](mailto:herindelingghbt@provinciegroningen.nl);
- door middel van een brief aan het college van GS;

- een mondelinge zienswijze tijdens de netwerkbijeenkomst met (maatschappelijke) organisaties (5 oktober 2016, provinciehuis) en de informatiebijeenkomsten in de drie gemeenten Groningen (25 oktober 2016), Haren (27 oktober 2016) en Ten Boer (8 november 2016), opgetekend door notulisten.

Elke zienswijze is na ontvangst beoordeeld, geregistreerd en voorzien van een volgnummer. Met behulp van het volgnummer is na te gaan waar een zienswijze in deze Reactienota van een reactie is voorzien. Indieners is gevraagd om hun NAW-gegevens te vermelden, onder meer om in beeld te kunnen brengen uit welke dorpen en gemeenten zienswijzen afkomstig zijn. Indieners die hun naam en (e-mail-)adres bij de zienswijze hebben vermeld, hebben van de provincie een ontvangstbevestiging ontvangen met een volgnummer. Uit privacyoverwegingen en om te waarborgen dat een ieder zich vrij voelt zijn of haar zienswijze te geven, zijn alle ingediende zienswijzen van natuurlijke personen geanonimiseerd verwerkt. Dit is conform het beleid van het ministerie van BZK dat zienswijzen anonimiseert in het herindelingsadvies, zoals dat wordt geplaatst op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

#### *Geclusterde beantwoording van zienswijzen*

Met het oog op het aantal ontvangen zienswijzen en de verschillende thema's en vraagstukken die in de zienswijzen aan de orde kwamen, is ervoor gekozen om de reactie op de essentie van de zienswijzen inhoudelijk te clusteren. De onderstaande categorieën zijn daartoe gehanteerd, gerelateerd ook aan de opzet van het herindelingsontwerp en -advies:

1. rolname en aanpak provincie Groningen;
2. herindeling als oplossing;
3. bestuurskracht;
4. evenwichtige regionale verhoudingen;
5. duurzaamheid
6. interne samenhang en dorps- en kernenbeleid;
7. draagvlak (lokaal bestuurlijk, maatschappelijk, regionaal bestuurlijk);
8. lichte samenvoeging;
9. provinciale criteria (nodale principe, schaalniveau en regionale vraagstukken, gebiedsopgaven en logistieke assen);
10. financiële positie Haren;
11. financiële positie nieuwe gemeente c.q. financiële effecten herindeling;
12. thema's en aandachtspunten voor nieuwe gemeente;
13. overig.

We benadrukken dat deze Reactienota als één integraal document moet worden beschouwd. Dit omdat het niet altijd mogelijk is om opmerkingen in een zienswijze volledig aan één categorie toe te wijzen en de verschillende aspecten nauw met elkaar verweven zijn.

### **1.3 Leeswijzer**

De Reactienota is opgebouwd uit de volgende hoofdstukken:

- in Hoofdstuk 2 staat een samenvattend cijfermatig overzicht van de ingekomen zienswijzen;
- In hoofdstuk 3 wordt op de zienswijzen geclusterd gereageerd;
- In hoofdstuk 4 wordt aangegeven wat de zienswijzen betekenen voor de aanpassing van het herindelingsontwerp in het ontwerp-herindelingsadvies.

Bij de Reactienota zijn de volgende bijlagen bijgevoegd:

- (Cijfermatige) toelichting en achtergrond binnengekomen zienswijzen
- Ingekomen unieke zienswijzen

## 2. Ontvangen zienswijzen in cijfers

Nadat het college van GS het herindelingsontwerp op 13 september 2016 heeft vastgesteld, hebben de colleges van B en W van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer het herindelingsontwerp op 21 september 2016 ter inzage gelegd en de terinzagelegging bekend gemaakt. Gedurende acht weken (tot en met 16 november 2016) kon een ieder een zienswijze indienen op het herindelingsontwerp. De raden van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer konden een zienswijze kenbaar maken tot uiterlijk drie maanden na ontvangst van het herindelingsontwerp (tot en met 13 december 2016).

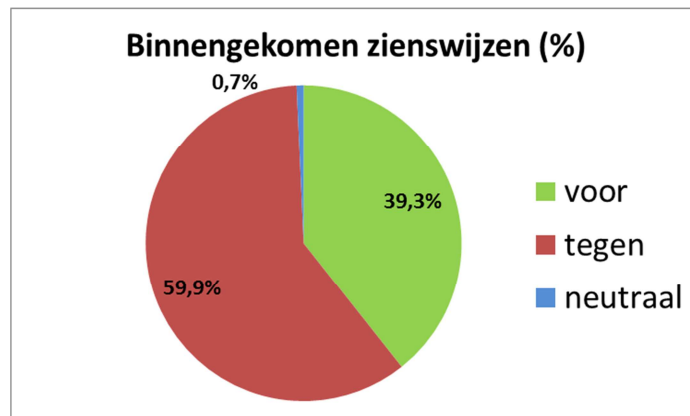
Er is een onderscheid gemaakt naar zienswijzen van inwoners, (maatschappelijke) organisaties en bestuurlijke zienswijzen.

- Zienswijzen van **inwoners** betreffen reacties die door burgers op persoonlijke titel zijn ingediend.
- Zienswijzen van **(maatschappelijke) organisaties** betreffen reacties die **niet** namens een individuele inwoner zijn ingediend. Het gaat hierbij onder meer om instellingen of verenigingen die actief zijn in de publieke sector, dorps- en natuurverenigingen, politieke organisaties, of andere organisatievormen waarin burgers of belanghebbenden zich hebben verenigd.
- **Bestuurlijke zienswijzen** zijn de reacties van de drie betrokken raden, de colleges van B en W van overige gemeenten, de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) en overige publiekrechtelijke lichamen en functionarissen.

Indieners van een zienswijze hebben een ontvangstbevestiging per post of e-mail ontvangen, met een volgnummer en een korte beschrijving van het vervolg. Aan de hand van het volgnummer kan de indiener zien in welke paragraaf of paragrafen de (elementen van de) zienswijze van een reactie is voorzien. Van een zevental indieners van de zienswijzen was wel het e-mailadres bekend, maar ontbrak het adres en/of de postcode. Deze indieners hebben een ontvangstbevestiging per e-mail ontvangen. Daarnaast waren er 25 zienswijzen waarop zowel de postcode, het adres als het e-mailadres ontbraken. De indieners hebben geen ontvangstbevestiging ontvangen. Deze zienswijzen zijn vanzelfsprekend wel inhoudelijk meegenomen in deze Reactienota. Twee zienswijzen zijn buiten tijd – dus na 16 november – ontvangen. De indieners van deze zienswijzen hebben een afwijzingsbrief ontvangen.

In onderstaande tabel staat het aantal binnengekomen reacties. In totaal zijn er 1136 reacties op het herindelingsontwerp bij het college van GS ingediend, waarvan er 1127 als zienswijze zijn aangemerkt. De resterende 9 reacties zijn niet als zienswijzen aangemerkt, omdat zulks expliciet in de reactie is aangegeven of omdat de reactie niet ging over de voorgenomen herindeling. Verscheidende indieners hebben hun zienswijze met meer dan één persoon ondertekend, vandaar dat het absolute aantal indieners (1162) hoger ligt dan het totale aantal zienswijzen (1127).

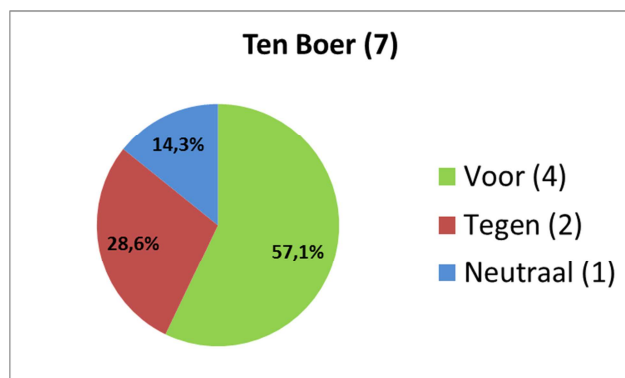
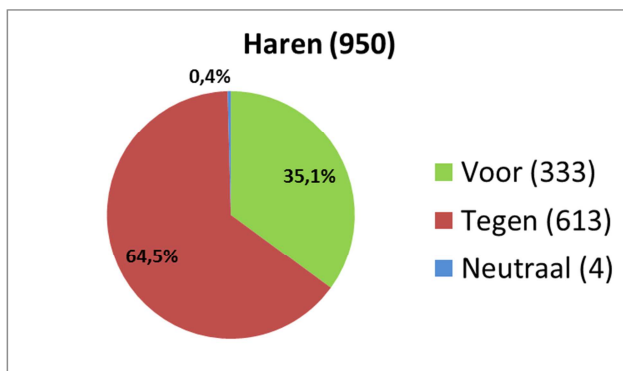
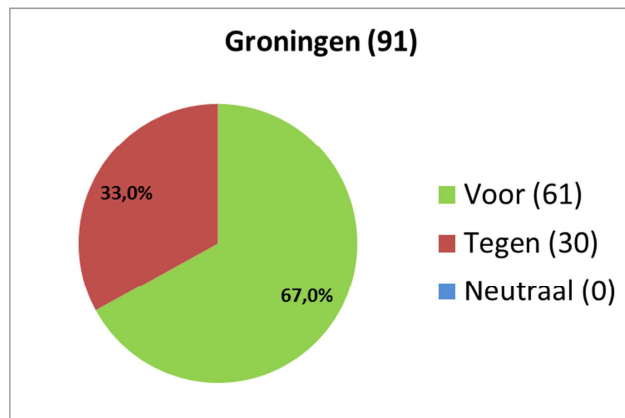




Cijfers binnengekomen reacties op het herindelingsontwerp		
	Aantal	%
<b>Totaal aantal reacties</b>	1136	100
<i>geen zienswijze</i>	9	0,79
<b>Totaal aantal zienswijzen</b>	1127	99,21 (= 100)
<i>voor</i>	444	39,40
<i>tegen</i>	675	59,89
<i>neutraal</i>	8	0,71
<b>Aantal indieners</b>	1162	= absoluut aantal indieners
Type indiener		
<i>Inwoner</i>	1100	
<i>Maatschappelijke organisatie</i>	21	
<i>Bestuurlijk</i>	15	

*Tabel met aantallen binnengekomen reacties op het herindelingsontwerp*

Vanuit de gemeente Groningen zijn 91 zienswijzen ontvangen, vanuit de gemeente Haren zijn 950 zienswijzen ontvangen en vanuit de gemeente Ten Boer zijn 7 zienswijzen ontvangen. In de drie volgende grafieken staat het beeld van de positieve, negatieve en neutrale zienswijzen vanuit de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. In bijlage 1 vindt u een overzicht met daarin de toelichting op de aantallen voor de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer.



Er waren 68 zienswijzen die niet afkomstig zijn uit de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Van deze zienswijzen kwamen 35 zienswijzen uit andere delen van de provincie Groningen, 15 zienswijzen uit de provincie Drenthe en 15 zienswijzen uit de rest van Nederland. Van twee zienswijzen is de herkomst onbekend. In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van de herkomst van zienswijzen van inwoners en (maatschappelijke) organisaties naar woon- respectievelijk vestigingsplaats.

Naast de zienswijzen van inwoners en (maatschappelijke) organisaties zijn er in de categorie bestuurlijk 15 reacties ontvangen. Van deze 15 reacties hebben 3 gemeenten (Delfzijl, Loppersum en Noorderneveld) en de Veiligheidsregio Groningen aangegeven geen reden te zien om een zienswijze in te dienen. Deze vier reacties worden daarom niet als zienswijze aangemerkt. In bijlage 1. vindt u een overzicht en herkomst van de indieners in de categorie bestuurlijk.

### 3. Beantwoording zienswijzen

Dit hoofdstuk bevat de reactie op de binnengekomen zienswijzen op het herindelingsontwerp. Vanwege de grote hoeveelheid en verscheidenheid aan zienswijzen vindt de beantwoording geclusterd plaats. Dat wil zeggen: de zienswijzen zijn geordend naar categorie. De indeling in categorieën heeft een praktische reden (zie paragraaf 1.2 voor een verantwoording van deze aanpak). Vanwege de nauwe samenhang van de categorieën moet dit hoofdstuk als één geheel gelezen worden.

Per categorie wordt aangegeven welke zienswijzen beantwoord worden, door de zienswijzennummers te vermelden. De zienswijzen zijn geanonimiseerd opgenomen in bijlage 2.

#### 3.1 Rolneming en aanpak provincie Groningen

Er zijn 172 zienswijzen ingediend die betrekking hebben op de rolneming van de provincie in dit herindelingsproces. Deze zienswijzen gaan over de rechtmatigheid van, en de wijze waarop de provincie gehandeld heeft en de besluiten die zij genomen heeft.

**In deze paragraaf wordt een reactie gegeven op (het betreffende onderdeel van) de zienswijzen met de volgende nummers: 10, 16, 17, 23, 26, 27, 29, 32, 33, 38, 42, 47, 48, 53, 58, 64, 65, 66, 74, 75, 85, 87, 91, 93, 94, 95, 96, 99, 103, 113, 114, 120, 124, 125, 126, 131A t/m 131L, 133, 134, 149, 150, 151, 155, 160, 161, 167, 169, 174, 198, 205, 206, 211, 212, 217, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 232, 235, 250, 252, 254, 256, 258, 260, 262, 263, 265, 268, 270, 272, 273, 274, 282, 286, 287, 288, 289, 291, 292, 293, 296, 297, 299b, 300, 305, 314, 323, 324, 325, 326, 328, 329, 330, 333, 337, 343, 344, 345, 346, 348, 351, 352, 354, 355, 356, 357, 364, 366, 372, 373, 375, 376, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 430 t/m 463, 824 t/m 828.**

#### Reactie college van GS

De kritiek in deze categorie richt zich op verschillende zaken: er zou sprake zijn van een te sterk sturende, 'top-down'-benadering door de provincie die de herindelingsprocedure tegen de wil van de inwoners en de gemeente Haren doorzet en daarmee afbreuk doet aan de lokale democratie en de (wil van de) inwoners negeert. Daarnaast wordt gesteld dat aan de gemeente Haren geen ruimte of tijd is geboden om alternatieven te onderzoeken. Er zou sprake zijn van een vooropgezet plan, dan wel een kokervisie van de provincie. Ook wordt er kritiek geuit op de informatieverstrekking over de herindeling en de analyses, overwegingen en argumentatie, die ten grondslag hebben gelegen aan het besluit van het college van GS tot het starten van de arhi-procedure, dan wel het opstellen van het herindelingsontwerp. In veel zienswijzen wordt gesteld dat niet voldaan wordt aan de wet of regelgeving. De zienswijzen stellen, samenvattend, dat het handelen en de rolneming van de provincie niet rechtmatig is.

De Wet arhi biedt in artikel 8 de mogelijkheid dat de voorbereidingsprocedure tot gemeentelijke herindeling wordt geïnitieerd door de betrokken provincie. Bij de laatste wijziging van het Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53<sup>1</sup>) heeft het kabinet aan de provin-

<sup>1</sup> In 2015 is nog een aanvulling op dit Beleidskader gekomen, maar deze trad niet in de plaats van het Beleidskader uit 2013. Deze aanvulling betrof de toepassingscriteria voor de figuur van een 'lichte' samenvoeging.

cies ook bewust een zwaardere rol bij gemeentelijke herindelingen gegeven. Enerzijds omdat het kabinet wil 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. Anderzijds om te voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst. Provincies kunnen in langsepende gevallen en in gevallen waar naar het oordeel van de provincie urgente problemen spelen die alleen opgelost kunnen worden met een herindeling (zie ook paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk), het initiatief tot herindeling nemen door zelf een wettelijke arhi-procedure te starten. Een en ander wordt bevestigd in de brief van de Minister van BZK (d.d. 19 augustus 2016) op het verzoek van de gemeente Haren tot schorsing en vernietiging van twee van GS-besluiten.

De provincie is in 2006 de discussie over bestuurskracht met de Groninger gemeenten gestart en heeft de gemeenten sindsdien de tijd en ruimte geboden om zich zowel individueel als gezamenlijk (in de Vereniging van Groninger Gemeenten en in verschillende clusterverbanden) op hun bestuurskracht en de bestuurlijke toekomst te oriënteren. Dit proces is beschreven in paragraaf 2.1 van het herindelingsadvies. Een aantal zienswijzen ondersteunt dit en betoogt dat de provincie de gemeente Haren voldoende tijd en ruimte heeft gegeven om zelf stappen te zetten om de lokale bestuurskracht te versterken, terughoudend heeft geopereerd en zorgvuldig heeft gehandeld. De gemeente Haren is in de tijd bovendien meermaals van koers veranderd in het traject over de versterking van de bestuurskracht dat al sinds 2007 wordt doorlopen: zo concludeerde in juni 2013 de gemeenteraad van Haren op basis van de notitie 'Verkenning van samenwerking' dat herindeling onontkoombaar was en nam op 25 november 2013 het principebesluit voor een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer. Na de burgerraadpleging in maart 2014 besloot de nieuwe gemeenteraad om het voorlopig principebesluit tot herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer in te trekken, om in januari 2015 te besluiten een herindeling met de Drentse gemeente Tynaarlo te verkennen. Toen de gemeente Tynaarlo in het najaar van 2015 aangaf niet open te staan voor herindeling, besloot de raad op 14 december 2015 tot voortzetting van de zelfstandigheid van Haren. Ons inziens is inmiddels dan ook zeker sprake van een jarenlange discussie zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst.

Wij hebben in de provincie een langjarig en zorgvuldig proces met alle Groninger gemeenten doorlopen en in de afgelopen jaren steeds in brieven en debatten verantwoording afgelegd over ons handelen en de afwegingen, die wij daarbij hebben gemaakt. Ofschoon gemeenten bij gemeentelijke herindelingen primair verantwoordelijk voor zijn het investeren in maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel (zie ook het Beleidskader gemeentelijke herindeling), zien wij daarnaast in deze arhi-procedure ook een provinciale verantwoordelijkheid om inwoners en andere belanghebbenden te informeren over en te betrekken bij de voorgestelde herindeling. Wij hebben daartoe in de afgelopen periode samen met de betrokken gemeenten een gezamenlijke website opgesteld met alle relevante informatie en documenten en samen met hen de inwoners en een groot aantal (maatschappelijke) partijen in de drie gemeenten actief over elk stap in het proces geïnformeerd (zie ook bijlage IV in het herindelingsadvies).

Veel indieners van zienswijzen zijn met name kritisch op de provinciale rolneming, omdat de provincie zich daarmee volgens hen niet houdt aan eerdere toezeggingen en gewekte verwachtingen. Men verwijst daarbij bijvoorbeeld naar ons collegeakkoord 2015-2019 en uitspraken van ons college in de pers. Het uitgangspunt dat het provinciebestuur sinds de start van de oriëntatie op de bestuurlijke organisatie in de provincie in 2006 hanteert, is dat gemeenten in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het lokale bestuur. Ook ons huidige collegeprogramma ligt in deze lijn. Dat uitgangspunt betekent echter niet dat de provincie tot in lengte van dagen gehouden was de gemeente Haren ongemoeid te laten. Er is nooit sprake geweest van onvoorwaardelijke toezeggingen door GS of

PS, inhoudende dat Haren zelfstandig zou (kunnen) blijven en niet zou worden heringedeeld. Wij verwijzen eveneens naar onze brief van 1 september 2015 waarin wij aan hebben gegeven dat van gemeenten mag worden verwacht dat zij kunnen aantonen dat hun keuzes met betrekking tot de bestuurlijke toekomst robuuste, bestuurskrachtige gemeenten in regionaal perspectief opleveren. De constatering dat een zelfstandige gemeente Haren een dergelijk perspectief onvoldoende heeft, alsmede nieuwe inzichten, feiten, rapporten en regionaal-bestuurlijke ontwikkelingen kunnen en hebben gemaakt dat wij nauwer bij het herindelingsproces van Haren zijn betrokken.

Ons uitgangspunt dat gemeenten in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het lokaal bestuur, laat onverlet dat de provincie een zelfstandige verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Ook deze eigen verantwoordelijkheid hebben wij in het proces met de Groninger gemeenten steeds gemarkeerd. De provincie heeft een regionale verantwoordelijkheid, waarbij zij de belangen van meerdere gemeenten tegen elkaar moet afwegen. Daarom hebben provincies vanuit de Wet arhi de bevoegdheid om zelf met herindelingsvoorstellen te komen moeten provincies **vooraf** beoordelen of er buurgemeenten zijn die bij een komende gemeentelijke herindeling betrokken zouden moeten worden. In het Beleidskader staat: "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" (duurzaamheids criterium; zie ook paragraaf 3.5 van dit hoofdstuk). Vanuit voornoemde verantwoordelijkheid hebben wij ons, toen de gemeente Haren geen gehoor gaf aan het mede verkennen van een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer als oplossing voor de door het bureau B&A in haar rapport van maart 2016 geconstateerde knelpunten, genoodzaakt gezien de provinciale procedure voor de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer te starten. Wij zijn van mening dat wij hiermee gehandeld hebben overeenkomstig onze verantwoordelijkheden en beleid.

In een aantal zienswijzen wordt de benoeming van waarnemend burgemeesters in de gemeente Haren en de aanwijzing van mevrouw Marga Kool als verbindingspersoon als onrechtmatig dan wel onbehoorlijk gekwalificeerd of wordt gesteld dat de bestuurskracht van de gemeente Haren daardoor negatief beïnvloed is. Voordat de commissaris van de Koning op grond van artikel 78 Gemeentewet een waarnemend burgemeester aanstelt, overlegt hij hierover met de gemeenteraad van die gemeente en de minister van BZK. Het is gebruikelijk dat de minister besluit om een burgemeestersvacature niet open te stellen wanneer de gemeente in kwestie betrokken is of er vooruitzicht is op betrokkenheid bij een arhi-procedure. In een enkele zienswijze wordt gewezen op de consequenties van het besluit van het gemeentebestuur van Haren van 5 september 2016 om niet langer deel te nemen aan het verdere verloop van het herindelingsproces. Er wordt gesteld dat als gevolg van het besluit zowel de inwoners als de medewerkers volledig buiten spel worden gezet als het gaat om het afstemmen van beleid en uitvoering van de drie gemeenten, het maken van afspraken en de overgang van de medewerkers naar de nieuwe gemeente. De afwezigheid van een vertegenwoordiging vanuit de gemeente Haren in het verdere proces brengt daaraan schade toe. Wij onderschrijven deze zienswijze en hechten er betekenis aan dat de belangen van *alle* betrokkenen in het herindelingsproces zo goed mogelijk behartigd worden. Met het aanstellen van mevrouw M. Kool als verbindingspersoon hebben wij willen voorzien in een oplossing waarbij belangen, wensen en zorgpunten van inwoners, medewerkers en (maatschappelijke) organisaties in Haren meegenomen worden in de besprekingen met de gemeenten Groningen en Ten Boer.

Op grond van voorgaande, concluderen wij dat de rol die de provincie in het (herindelings)proces van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer inneemt rechtmatig is, zowel in de zin van wetmatig als in de zin van zorgvuldig en behoorlijk.

In sommige zienswijzen wordt gesteld dat de provincie het 'fair-play-beginsel' geschonden heeft door eenzijdige, onvolledige of foutieve informatie te verstrekken. De provincie zou onjuiste berichten verspreiden door te doen alsof de herindeling al een voldongen feit is. Ook zou bepaalde informatie - zoals de vergelijking tussen de varianten 'Haren zelfstandig' en herindeling', of de nadelen van een gemeentelijke herindeling niet (voldoende) door de provincie belicht worden. In andere zienswijzen wordt gesteld dat de provincie informatie niet juist interpreteert of rapporten selectief beschrijft. Wij herkennen de klacht ten aanzien van de informatieverstrekking niet. De provincie is altijd helder geweest over de procedure en over het feit dat uiteindelijk de wetgever beslist over de herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Dit is in hoofdstuk 6 van het herindelingsontwerp en eveneens in hoofdstuk 6 van het herindelingsadvies beschreven. In enkele zienswijzen wordt gesteld dat het herindelingsontwerp nooit goedgekeurd zou zijn door college of raad van de gemeente Haren. Dat is niet juist. In het verslag van het open overleg van 5 september 2016 (nummer 16 van bijlage VII van het herindelingsontwerp) staat te lezen: "Het bestuurlijk overleg stemt in met de voorliggende tekst van het concept herindelingsontwerp." Aan het bestuurlijk overleg nam ook het college van Haren – vertegenwoordigd door burgemeester Van Veen, wethouder Verbeek en de gemeentesecretaris – deel. De goedkeuring van het verslag van het bestuurlijk overleg van 5 september 2016 door het college van de gemeente Haren blijkt uit het Verslag van de vergadering van het college van B&W, 6 september 2016 en uit de mail van de gemeentesecretaris van Haren naar aanleiding van deze vergadering (zie Bijlage VII, nrs. 17a en 17b),

De constatering in sommige zienswijzen dat het herindelingsontwerp bepaalde informatie niet bevat, klopt. Het herindelingsontwerp en herindelingsadvies hebben tot doel de voorgestelde samenvoeging tussen de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer toe te lichten en de contouren van de nieuwe gemeente te schetsen. Daarmee is het tevens een informerend document voor de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties van en in de drie gemeenten. Daarnaast wordt met dit herindelingsontwerp de formele voorbereiding gestart om te komen tot een herindelingsadvies aan de Minister van BzK. Het is nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van de gemeente Haren om een vergelijking van de diverse opties voor de bestuurlijke toekomst en de afweging daartussen te maken. Wij hebben de gemeente Haren in de afgelopen jaren de maximale ruimte gegeven om de verschillende opties te onderzoeken en de zelfstandigheid van de gemeente nader te onderbouwen. Wij hebben in maart 2016 de gemeente Haren nog opgeroepen om, naast de zelfstandigheid, parallel zelf een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer te verkennen om op basis daarvan een afweging te maken waar zij haar inwoners het beste mee zou dienen. Toen de gemeente Haren niet op deze oproeping, zijn wij een provinciale procedure gestart om het gesprek tussen de drie gemeenten op gang te brengen. Tijdens de gezamenlijke verkenning van de drie gemeenten, hadden de drie gemeenten een vergelijking van beide opties in het rapport 'Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer' nader kunnen uitwerken. Daar hebben de betrokken gemeenten destijds niet voor gekozen. Vervolgens besloot de raad van Haren op 5 september 2016, zoals bekend, niet langer in het herindelingsproces te participeren. Het is in het licht van bovenstaande zowel ongewenst als onmogelijk om in het herindelingsontwerp (en ook in het herindelingsadvies) deze vergelijking op te nemen. Dit geldt ook voor 'veilig te stellen' van of garanties bieden voor bepaalde elementen van de huidige gemeenten. Het is wel zo dat herindelingsgemeenten afspraken kunnen maken over bijvoorbeeld de harmonisatie van tarieven, het behoud van voorzieningen en ruimtelijke aspecten. De drie gemeenten hebben in de fase van het open overleg ook afgesproken om deze afspraken in de fase op weg naar het vaststellen van het herindelingsadvies neer te leggen in een bestuursovereenkomst. Het is uiteindelijk aan de raad van de nieuwe gemeente om tarieven e.d. vast te stellen.

Voor wat betreft de interpretatie van informatie: de conclusies waarop wij ons handelen baseren, stammen niet uit één rapport, maar vinden hun grondslag in een groot aantal door onafhankelijke bureaus opgestelde rapportages, zowel gemaakt in opdracht van de provincie als in opdracht van de

gemeente(n). In bijlage III van het herindelingsontwerp is een overzicht opgenomen van de opdrachtgevers, centrale vraagstellingen en conclusies van de verschillende rapporten. Een enkele zienswijze betwist de kwaliteit van de rapporten of van een bureau dat enkele rapporten opgesteld heeft. De gemeente Haren heeft in reactie op de onderzoeken verschillende eigen stukken met plannen en voornemens geproduceerd, maar géén onafhankelijke deskundigenrapporten waaruit blijkt dat voormelde rapporten het bij het verkeerde eind hebben en de gemeente Haren wel een zelfstandig toekomstperspectief zou hebben. De gemeente Haren heeft de inhoud van voormelde rapporten of de kwaliteit van de uitvoerende bureaus overigens nooit betwist.

Tenslotte stellen enkele zienswijzen nog dat er door de provincie andere criteria voor de gemeente Haren zijn gehanteerd dan voor andere Groninger gemeenten. Het college van GS heeft zijn standpunt over het advies 'Grenzeloos Gunnen' neergelegd in de 'Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen' van 2 juli 2013. In de visie heeft het college van GS het eindbeeld voor de nieuwe indeling van het lokaal bestuur in de provincie als uitgangspunt voor het vervolgproces met gemeenten overgenomen. Daarbij heeft het college van GS tevens aangegeven dat andere uitkomsten denkbaar zijn, mits deze gestoeld zijn op inhoudelijke overwegingen en voldoen aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling en de aanvullende provinciale criteria. Deze visie en criteria zijn op 25 september 2013 door Provinciale Staten vastgesteld. Ons beleid is hierop gestoeld en het spreekt voor zich dat dit voor alle Groninger gemeenten van toepassing is.

### **Conclusies**

De rode draad van de zienswijzen waarop in deze paragraaf gereageerd is, betreft de rechtmatigheid van het starten van de arhi-procedure door de provincie conform artikel 8 van de Wet arhi, het doorzetten van de procedure en de verschillende handelingen en besluiten die de provincie tijdens de procedure genomen heeft. Daarbij wordt gesteld dat er één of meer formele en/of materiële beginselen van behoorlijk bestuur geschonden zijn. Wij hebben aan de hand van nadere uitleg en motivatie bij ter discussie gestelde handelingen of besluiten getracht aan te tonen waarom wij van mening zijn dat wij rechtmatig, zorgvuldig en behoorlijk gehandeld hebben.

Gezien de aard van de zienswijzen die ingaan op de provinciale rolname, kunnen deze ons geen aanleiding geven om een wijziging door te voeren in het herindelingsadvies.

## **3.2 Herindeling als oplossing**

In het herindelingsontwerp en -advies wordt in hoofdstuk 2, paragraaf 2.3, toegelicht waarom het college van GS meent dat een gemeentelijke herindeling de juiste en best passende oplossing voor de gemeente Haren en de gemeenten Groningen en Ten Boer is. 517 Zienswijzen hadden betrekking op deze onderbouwing van de noodzaak en urgentie van de voorgestelde samenvoeging.

**In deze paragraaf wordt een reactie gegeven op (het betreffende onderdeel van) de zienswijzen met de volgende nummers: 26, 29, 33, 36, 38, 39, 42, 44, 47, 48, 49, 56, 57, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 72, 73, 74, 75, 80, 81, 85, 89, 90, 91, 93, 94, 96, 99, 100, 101, 103, 104, 108, 112, 114, 116, 118, 119, 120, 121, 124, 126, 128, 129, 131A t/m 131L, 132, 133, 134, 135, 137, 149, 153, 156, 157, 158, 160, 161, 163, 165, 166, 167, 170, 174, 177, 179, 189, 197, 198, 199, 201, 205, 208, 211, 212, 217, 218, 219, 220, 223, 224, 225, 226, 227, 232, 233, 235, 249, 250, 251, 252, 256, 257, 258, 263, 264, 265, 271, 274, 275, 276, 282, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 299b, 302, 314, 316, 318, 321, 323, 328, 333, 337, 343, 344, 346, 352, 354, 355, 364, 365, 366, 368, 372, 373, 375, 376, 377, 381, 398 t/m, 411, 430 t/m 463, 464 t/m 777, 858, 859, 1130.**

## Reactie college van GS

Een aantal zienswijzen stelt dat geen, of tenminste niet aangetoond is dat sprake is van urgente problemen, die alleen met een herindeling opgelost kunnen worden. De herindeling is in die optiek een oplossing zonder probleem, waarbij de vraag gesteld wordt of een gemeente moet worden opgeheven, zonder dat er een dringende reden voor is, of duidelijk wordt welke voordelen de herindeling concreet oplevert voor de (inwoners van de) gemeente Haren. Verschillende indieners zetten vraagtekens bij de voordelen die in het algemeen door een herindeling kunnen ontstaan en wijzen op nadelen.

Het besluit genomen in maart 2016 om een procedure ex. artikel 8 van de Wet arhi te starten was nodig om het gesprek op gang te brengen tussen de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, waarin de drie gemeenten samen hebben verkend of in het belang van de inwoners een samenhangend regionaal evenwichtig en duurzaam perspectief bestaat voor de bestuurlijke organisatie in de regio. GS hebben het overleg gefaciliteerd. Het doorzetten van de procedure in juni 2016 was - in het licht van wens tot zelfstandigheid van Haren - een lastig besluit voor ons. Maar op grond van de feiten die uit onderzoeken naar voren kwamen, kwamen wij na een zorgvuldige afweging tot het oordeel dat - gelet op de forse opgaven tot verbetering van haar kwetsbare financiële positie en de ingrijpende gevolgen daarvan voor haar inwoners, collectieve voorzieningen en de gemeentelijke organisatie - een zelfstandige gemeente Haren een onvoldoende duurzame, (financieel) robuuste en bestuurskrachtige toekomst heeft in regionaal perspectief. Vanuit onze eigenstandige verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal en regionaal bestuur hebben wij, op grond van de ontwikkelingen als geschetst en de overwegingen als beschreven in hoofdstuk 2 van het herindelingsontwerp en -advies, in volle overtuiging gekozen voor het starten van de procedure.

Wij hechten eraan bij het voorgaande te benadrukken dat de procedure niet door ons ingezet is als oplossing voor een enkel(voudig) probleem, zoals de financiële situatie van de gemeente Haren, of omdat een zelfstandige gemeente Haren 'te klein' zou zijn. Ons besluit hebben wij gebaseerd op de provinciale toetsingscriteria, o.m. de criteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling, en daarmee op een samenstel van factoren en constatering, waarbij afwegingen ten aanzien van de kwaliteit van zowel het lokale als het regionale bestuur met elkaar samenhangen. Wij verwijzen hiervoor ook naar de andere hoofdstukken in deze Reactienota.

Een aantal zienswijzen suggereert dat de samenvoeging van de gemeenten niet bedoeld is als oplossing voor een Harens probleem, maar als versterking van de gemeente Groningen en ons voorstel erop gericht zou zijn de ambitie te verwezenlijken van de provincie om de gemeente Groningen de vijfde stad van Nederland te laten worden. Dat is nadrukkelijk niet het geval. In het herindelingsontwerp is enkele keren genoemd dat de nieuwe gemeente de vijfde stad/gemeente van Nederland wordt, maar altijd als resultaat, nooit als doel. Als een herindeling verkend wordt, is het niet ongewoon dat dit punt als een van de aspecten ook in beeld komt. De provinciale handelwijze en besluitvorming tot dusverre is echter enkel gericht op behartiging van de belangen waar de Wet arhi op ziet, namelijk het waarborgen van een robuust lokaal bestuur dat duurzaam in staat is alle wettelijke taken zelfstandig uit te voeren en haar inwoners een hoog voorzieningenniveau kan blijven bieden. Dat geeft voor een deel ook het antwoord op de vraag wat de (concrete) voordelen van de herindeling voor de inwoners van de gemeente Haren zijn. Wij zijn er van overtuigd dat een zelfstandig voortbestaan van de gemeente Haren niet in het belang van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties is. De investeringen die nodig zijn om haar huidige en toekomstige taken op goede wijze uit te voeren, zijn te groot en het perspectief op de alternatieve wegen (benutten van burgerkracht van de gemeenschap en intensiveren van intergemeentelijke samenwerking met omliggende gemeenten) zijn beperkt. Dat heeft niet alleen negatieve gevolgen voor de bestuurskracht van de gemeente, maar betekent ook



een onverantwoorde lastenverzwaring en/of verschraling van het voorzieningenniveau. Een afgeleid voordeel voor de inwoners van de gemeente Haren is dat zij in de nieuwe gemeente direct mee kunnen beslissen over de voorzieningen in de huidige gemeente Groningen, waar zij ook gebruik van maken.

### **Conclusies**

De in deze paragraaf behandelde zienswijzen stellen ter discussie dat de situatie van de gemeente zodanig is er (voldoende) noodzaak en urgentie om de procedure ex. artikel 8 Wet arhi te starten en door te zetten. Deze zienswijzen vragen zich af voor welk probleem de voorgestelde samenvoeging een oplossing is. Enkele zienswijzen vermoeden daarom dat er door ons een ander doel nagestreefd wordt. Aan de zienswijzen in deze paragraaf ligt kennelijk de indruk ten grondslag dat wij ons handelen en onze besluiten gebaseerd hebben op grond van een enkelvoudig - met name financieel - probleem van de gemeente Haren. Wij hebben getracht uit te leggen dat de beslissing om de procedure ex. artikel 8 Wet arhi te starten en door te zetten niet (enkel) gebaseerd was op een (financieel) probleem van de gemeente Haren, maar dat het nodig was om de gemeente Haren in gesprek te brengen met de gemeenten Groningen en Ten Boer en dat het doorzetten van de procedure gebeurd is op basis van een samenstel en optelsom van factoren en constatering, waarbij ook onze verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het regionale bestuur een belangrijke rol speelt.

De zienswijzen in deze paragraaf geven ons aanleiding in het herindelingsadvies te verduidelijken dat een herindeling, dan wel de zelfstandige toekomst van gemeenten getoetst wordt op grond van een integrale afweging van onder andere de verschillende criteria uit het ministerieel Beleidskader gemeentelijke herindelingen en onze eigen provinciale criteria.

### **3.3 Bestuurskracht**

Eén van de criteria waaraan herindelingsvoorstellen op grond van het vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling worden getoetst is 'bestuurskracht'. Het college van GS van de provincie Groningen toetst de keuze voor zelfstandigheid van gemeenten eveneens aan dit criterium. Het criterium 'bestuurskracht' heeft ook sterke raakvlakken met en kan derhalve niet los worden gezien van het criterium 'duurzaamheid' (zie paragraaf 3.5) en de financiële positie van een gemeente (zie paragraaf 3.10).

De (betreffende onderdelen van) zienswijzen, die zijn gecategoriseerd onder dit criterium, hebben vrijwel geheel betrekking op de bestuurskracht van de gemeente Haren. Daarnaast zijn er 209 zienswijzen, die betrekking hebben op bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente.

**In deze paragraaf wordt een reactie gegeven op (het betreffende onderdeel van) de zienswijzen met de volgende nummers: 2, 3, 6, 7, 13, 15, 18, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 29, 30, 35, 37, 41, 50, 51, 53, 61, 64, 65, 66, 67, 74, 75, 77, 78, 82, 85, 91, 93, 94, 97, 98, 99, 103, 114, 117, 119, 120, 121, 126, 130, 133, 134, 136, 139, 141, 143, 146, 149, 150, 154, 155, 160, 161, 165, 167, 169, 174, 175, 181, 183, 184, 185, 187, 190, 192, 193, 194, 198, 200, 202, 203, 205, 206, 207, 209, 211, 212, 213, 214, 217, 220, 224, 225, 227, 228, 230, 232, 233, 235, 241, 242, 243, 244, 250, 254, 256, 258, 260, 261, 263, 265, 272, 273, 274, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 291, 292, 293, 298, 299b, 303, 304, 306, 307, 308, 312, 313, 319, 322, 323, 332, 334, 344, 346, 348, 351, 354, 356, 366, 371, 373, 374, 375, 380, 412 t/m 429, 430 t/m, 463, 824, 825, 826, 827, 828, 1131.**

## Reactie college van GS

### *Bestuurskracht*

Zoals wij in onze brief van 1 september 2015 hebben aangegeven, doelen wij met 'voldoende bestuurskracht' van gemeenten op "het vermogen van gemeenten om hun wettelijke taken, lokale en regionale maatschappelijke opgaven en eigen (autonome) ambities op een goede wijze te vervullen in samenspraak met en ten dienste van de samenleving". Bestuurskracht van gemeenten wordt in onze visie door verschillende, onderling samenhangende, factoren bepaald: de aard en schaal van maatschappelijke opgaven; kwaliteit van het lokaal bestuur, van de ambtelijke organisatie en van de gemeentelijke dienstverlening; de rolinvulling door de gemeente als lokale en bovenlokale belangenbehartiger en als partner van andere overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven; de financiële positie van een gemeente, en de wijze waarop een gemeente invulling geeft aan taken in samenwerkingsverbanden".

### *Bestuurskracht gemeente Haren*

Wij vinden dat gemeenten primair zelf verantwoordelijk zijn voor de versterking van hun bestuurskracht, voor het vinden van oplossingen om de huidige (en toekomstige) taken en maatschappelijke opgaven goed aan te kunnen. Van gemeenten in onze provincie mag worden verwacht dat zij kunnen aantonen dat hun keuzes met betrekking tot de bestuurlijke toekomst robuuste, bestuurskrachtige gemeenten in regionaal perspectief opleveren. Wij hebben als provinciaal bestuur ook een eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur in onze provincie. Wij hebben juist in dit licht in de afgelopen periode de toekomstbestendige bestuurskracht van de gemeente Haren in regionaal perspectief nader laten beoordelen.

In zienswijzen waarin een *positief* oordeel wordt gegeven over de bestuurskracht van de gemeente Haren wordt gesteld dat deze gemeente haar wettelijke taken en maatschappelijke opgaven goed vervult. Zoals uit het voorgaande naar voren komt, omvat de bestuurskracht van een gemeente in onze visie echter méér dan het naar behoren uitvoeren van wettelijke taken en maatschappelijke opgaven. Wat de uitvoering van wettelijke taken betreft, constateren wij dat op de terreinen archief en huisvesting van vergunninghouders sprake is van knelpunten en achterstanden, die nopen tot verbetermaatregelen. Ook op het terrein van onderwijshuisvesting is sprake van een knelpunt dat zich jaren geleden al aandienende, maar waarvoor blijkbaar - wellicht als gevolg van de financiële positie van de gemeente Haren en/of het gebrek aan menskracht - geen beleid is ontwikkeld. Daarnaast wijzen wij erop dat de gemeenten er in de afgelopen jaren meer wettelijke taken bij hebben gekregen, die hogere eisen stellen aan hun bestuurskracht en financiële spankracht. Deze ontwikkeling zet zich nog steeds door. Zo krijgen de gemeenten met ingang van 1 januari 2017 er nieuwe wettelijke taken bij in het kader van de Omgevingswet. Ook bezien wij thans samen met de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) op welke terreinen en onder welke condities in de komende jaren sprake zou kunnen zijn van overdracht van provinciale taken aan de Groninger gemeenten. Uitgangspunt van ons college is, dat gemeenten over voldoende schaal en bestuurskracht dienen te beschikken voor overdracht van provinciale taken.

Een ander argument dat in zienswijzen met een *positief* oordeel over de bestuurskracht van de gemeente Haren naar voren komt, is dat een grotere bestuurlijke schaal van gemeenten leidt tot schaalnadelen (stroperigheid, bureaucratie) en derhalve niet tot betere beleidsprestaties en efficiëntie. In een enkel geval wordt de vergelijking getrokken met de schaalvergroting in het onderwijs en in de zorg, die zou hebben geleid tot verslechtering van de dienstverlening. Of een gemeente voldoende of onvoldoende bestuurskrachtig is, leiden wij niet af van het inwonertal van gemeenten. Onder verwijzing naar hoofdstuk 4 van het herindelingsadvies, is het juist de ambitie om voor de nieuw te vormen gemeente de schaalvoordelen van een grotere organisatie te combineren met het organiseren van de

uitvoering dicht bij de inwoners en lokale gemeenschappen, dus in wijken, buurten en dorpen. Een grotere schaal van de gemeentelijke organisatie biedt de ruimte te specialiseren en deskundigheid in huis te halen, juist ook voor thema's die in dorpen en kernen van belang zijn. Een ander voordeel van een grotere organisatie is dat deze minder kwetsbaar is op (strategische beleids-)functies, die in kleinere gemeenten dikwijls door één persoon worden vervuld. Uit het B&A-rapport komt naar voren dat de ambtelijke organisatie van de gemeente Haren op dat punt kwetsbaar is. Er is thans sprake van een relatief grote vacatureruimte in de ambtelijke organisatie van Haren - ook ten aanzien van de wettelijke taken -, die de bestuurs- en uitvoeringskracht verder onder druk zetten. Onnodige bureaucratie en stroperigheid zijn uiteraard verschijnselen waarop gemeentelijke organisaties bedacht moeten zijn, ongeacht hun schaalgrootte. Het is onze indruk, dat de taken die de gemeente Groningen voor de gemeente Ten Boer naar tevredenheid van inwoners en organisaties in Ten Boer uitvoert en dat de omvang van de organisatie van de gemeente Groningen daarbij geen belemmerende factor is. Dat schept vertrouwen voor de bestuurs- en uitvoeringskracht van de nieuw te vormen gemeente.

Verder wordt in een enkel geval in zienswijzen gesteld dat een opgelegde herindeling zonder voldoende draagvlak zal leiden tot erosie van de bestaande bestuurskracht. Wij zien geen causaal verband tussen een vermeende erosie van bestaande bestuurskracht van een gemeente en een herindeling, die niet wordt geïnitieerd door gemeenten. Uiteraard is het zo dat een voorbereiding op een herindeling extra aandacht en inzet van de betrokken gemeenten vraagt, maar voor bestuurskrachtige gemeenten zou dit geen onoverkomelijke problemen moeten opleveren en in ieder geval niet ten koste mogen gaan van hun reguliere taakuitoefening en werkzaamheden. Overigens heeft de gemeente Haren met ingang van 5 september 2016 haar medewerking aan het lopende herindelingsstraject beëindigd en aangegeven zich volledig te willen richten op het spoor van zelfstandigheid.

Verder wordt de bestuurskracht van Haren door sommige indieners positief beoordeeld, omdat deze gemeente samenwerkt met andere gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden, waaronder de Regio Groningen-Assen. Dat een gemeente een deel van haar taken en opgaven in gezamenlijkheid met andere gemeenten uitvoert, is volkomen legitiem. Iedere gemeente, groot of klein, werkt met andere gemeenten samen. Intergemeentelijke samenwerking is inherent aan het grensoverschrijdende karakter van maatschappelijke opgaven die vragen om een integrale, gezamenlijke bestuurlijke aanpak. Ook kunnen door organisatorische samenwerking bepaalde schaalvoordelen worden behaald. Samenwerking met gemeenten in samenwerkingsverbanden heeft echter ook keerzijden. De taakuitoefening en daarmee de bestuurskracht en zelfstandigheid van een gemeente moeten niet té afhankelijk zijn of worden van samenwerkingsrelaties en -verbanden. De provincie heeft bij herindeling en procedures die daartoe zouden kunnen leiden, niet alleen te kijken naar individuele gemeenten als zodanig, maar ook naar regionale ontwikkelingen. Ook in een (gewijzigd) regionaal verband – waarbij grotere gemeenten bijvoorbeeld meer zelf doen en minder samenwerken met andere gemeenten – moet een gemeente in staat zijn haar gemeentelijke taken duurzaam zelfstandig uit te voeren. Wij zien het als een bezwaar dat een (kleinere) gemeente in de nabije toekomst op veel terreinen noodzakelijkerwijs is aangewezen op intergemeentelijke samenwerking. Consequentie daarvan is namelijk dat verantwoordelijkheden en taken van een gemeente op grotere afstand van de raad en het college worden gezet, hetgeen spanning oplevert met de democratische legitimatie van en controle op het openbaar bestuur. Daarnaast zegt de mate waarin een gemeente haar taken onderbrengt in of afhankelijk maakt van samenwerkingsverbanden iets over de bestuurskracht van de gemeente. Dit is ook in lijn met het vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling (blz. 4), waarin wordt aangegeven dat gemeenten voldoende bestuurskrachtig zijn als zij het vermogen hebben om “bestuurlijke sturing te geven aan besluitvorming over, uitvoering van en verantwoording over beleid zonder daarbij al te veel afhankelijk te zijn van samenwerkingsverbanden”.

De gemeente Haren werkt op relatief veel terreinen samen met andere gemeenten en zij laat al langer bepaalde taken uitvoeren door de gemeente Groningen. Het overzicht in bijlage V van het herindelingsadvies geeft daarvan een beeld. Evenals de eerdere principebesluiten tot herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer en vervolgens met de gemeente Tynaarlo, duiden ook de verkenningen naar intensievere samenwerking met omliggende gemeenten op een bestuurlijke oriëntatie van de gemeente Haren, waaraan de notie ten grondslag ligt dat haar bestuurs- en uitvoeringskracht versterking behoeven. Intensivering van samenwerking met een zelfstandige gemeente Haren wordt bemoeilijkt door het lopende opschalingsproces waarin de overige Groninger gemeenten zich bevinden en kan in de omgeving op weinig draagvlak rekenen (zo blijkt uit de reacties van haar samenwerkingspartners in onafhankelijk onderzoek). De regelmatige koerswijzigingen van de gemeente Haren maakt haar een lastige samenwerkingspartner. . Bovendien is het aannemelijk dat een zelfstandig Haren aan invloed zal inboeten als het gaat om de beleidsmatige koers van samenwerkingsverbanden met grotere, opgeschaalde gemeenten (zie ook paragraaf 3.4 van dit hoofdstuk). Daarnaast kan zich ook het tegenovergestelde voordoen: de gemeente Groningen verricht voor de regiogemeenten, ook voor Haren dus, als centrumgemeenten bepaalde taken (op aanwijzing van het Rijk). Na de provinciebrede herindeling zou een zelfstandige gemeente Haren in die intergemeentelijke samenwerking juist een relatief zware stem krijgen. Beide effecten dragen niet bij aan evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen.

In zienswijzen waarin een *negatief* oordeel wordt gegeven over de bestuurskracht van de gemeente Haren worden zorgen geuit over de kwaliteit van het gemeentebestuur en worden vraagtekens gezet bij de vraag of de gemeente Haren de benodigde specialistische kennis in huis heeft om de opgaven die op gemeenten afkomen adequaat te kunnen oppakken. Verder worden zorgen geuit over het ontbreken van een toekomstvisie op veranderingen die samenhangen met technologische innovatie, sociaalgeografische trends, digitalisering en verstedelijking en wordt gesteld dat de schaal van de gemeente te klein is in relatie tot de opgaven.

Op de relaties tussen bestuurskracht en de schaal van een gemeente zijn wij reeds ingegaan. Belangrijkste overweging van ons college tot de voorgestelde samenvoeging van de gemeente Haren met de gemeenten Groningen en Ten Boer is, dat uit verschillende onafhankelijke onderzoeksrapporten een zorgelijk beeld naar voren komt over de bestuurskracht van de gemeente Haren. De hoofdconclusies uit deze rapporten, die integraal zijn opgenomen in het herindelingsadvies (bijlage III), komen deels overeen met de voornoemde zorgen in zienswijzen over de kwaliteit van het gemeentebestuur en over een gebrek aan een toekomstvisie. Daarnaast komt uit het B&A-rapport 'Toetsing Aanpak Beterr Haren' naar voren dat de benodigde financiële middelen, tijd en samenhang tussen de verschillende verbeterplannen ontbreken om te komen tot een duurzaam bestuurskrachtige zelfstandige gemeente Haren in regionaal perspectief. De gemeente Haren heeft in het kader van de begroting 2017 besloten tot een omvangrijk en ingrijpend pakket van ombuigingen van in totaal € 3,8 miljoen op de primaire voorzieningen en lastenverzwaringen van in totaal € 3,9 miljoen voor de periode 2017 t/m 2020 (zie ook paragraaf 3.10). Een deel van de ombuigingen slaat neer op de eigen organisatie en komt bovenop de ombuigingen op het ambtelijk apparaat uit de afgelopen periode, wat ten koste kan gaan van de kwaliteit van de beleidsvorming, taakuitvoering en dienstverlening en aldus de bestuurskracht verder onder druk zet. Dit zien wij als te risicovol en niet in het belang van de inwoners van de gemeente Haren.

#### *Bestuurskracht nieuw te vormen gemeente*

In verschillende zienswijzen wordt gesteld, dat de bestuurskracht van de nieuwe gemeente zal afnemen indien een protestpartij uit Haren zal zijn vertegenwoordigd in de raad van de nieuwe gemeente. Zonder vooruit te kunnen lopen of deze ontwikkeling zich inderdaad in de toekomst zal voordoen, zijn wij van mening dat het behartigen van en opkomen voor de belangen en wensen namens de inwoners

van Haren moet worden gezien in de algemeen volksvertegenwoordigende functie van de raad. De raad vertegenwoordigt immers de gehele bevolking van de gemeente (artikel 7 van de Gemeentewet).

### **Conclusies**

In deze paragraaf zijn wij in onze reactie ingegaan op de zienswijzen die betrekking hebben op de bestuurskracht van de gemeente Haren. De zienswijzen hebben ons college de mogelijkheid geboden om het begrip 'bestuurskracht' te duiden en nader toe te lichten. De zienswijzen leiden evenwel voor ons college niet tot een ander oordeel over de reële zorgen die wij hebben over de bestuurskracht van de gemeente Haren die tevens duurzaam is in regionaal perspectief. Derhalve zien wij geen aanleiding om het herindelingsadvies op dit punt aan te passen. Daarnaast zijn wij in onze reactie ingegaan op de zienswijzen die betrekking hebben op de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente, die eveneens voor ons geen aanleiding geven tot aanpassingen in het herindelingsadvies.

### **3.4 Evenwichtige regionale verhoudingen**

Eén van de criteria waaraan herindelingsvoorstellen worden getoetst is 'evenwichtige regionale verhoudingen'. Dat wil zeggen dat herindelingsvoorstellen of voorstellen tot een zelfstandige toekomst beoordeeld worden aan de hand van de vraag hoe de schaal van de gemeente zich verhoudt tot het regionale opgavenprofiel. Omdat afwegingen met betrekking tot het criterium 'duurzaamheid' ook in een regionale context inzichtelijk moeten worden gemaakt, zijn de criteria 'duurzaamheid' (zie hierna paragraaf 3.5) en 'evenwichtige regionale verhoudingen' nauw met elkaar verbonden.

Er zijn 138 zienswijzen uitgebracht, die (voor het betreffende onderdeel) zijn gecategoriseerd onder dit criterium.

**In deze paragraaf wordt een reactie gegeven op (het betreffende onderdeel van) de zienswijzen met de volgende nummers: 2, 8, 18, 26, 29, 35, 37, 41, 42, 64, 65, 67, 74, 75, 85, 88, 91, 94, 96, 99, 103, 104, 114, 117, 119, 120, 121, 133, 134, 160, 161, 167, 174, 181, 185, 198, 205, 211, 212, 213, 214, 217, 225, 226, 232, 233, 235, 242, 250, 256, 261, 265, 268, 274, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 291, 292, 293, 299b, 322, 334, 353, 354, 364, 365, 366, 373, 374, 375, 376, 389, 390, 391, 392, 412 t/m, 429, 430 t/m, 463, 1131.**

### **Reactie college van GS**

Een aantal zienswijzen richt zich erop dat de positie van de stad Groningen in regionale verhoudingen al erg dominant is, dat met de opschaling deze positie nog sterker wordt en daarmee dus een verdere nadelige verstoring van het evenwicht tussen de gemeenten in de regio betekent. Een enkele zienswijze stelt daar echter tegenover dat juist vanwege de positie van de stad Groningen, een kleine gemeente in regionaal verband minder voor haar inwoners kan betekenen. In het rapport "Grenzeloos Gunnen" wordt aangegeven dat één van de voordelen van het proces van bestuurlijke schaalvergroting in de provincie is dat er juist meer bestuurlijk en inhoudelijk evenwicht tussen de stad Groningen en de omliggende gemeenten ontstaat. De herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer kan ook niet op zichzelf gezien worden. Door de provinciebrede gemeentelijke herindeling zal de bestuurlijke indeling er over enkele jaren heel anders uitzien en zal er een nieuw evenwicht ontstaan tussen de nieuwe gemeenten. Het nieuwe bestuurlijke landschap in de provincie Groningen bestaat uit minder, maar robuustere en toekomstbestendige gemeenten. Niet alleen kan een zelfstandige gemeente Haren in dat speelveld te weinig invloed uitoefenen om de belangen van haar burgers en organisaties goed te dienen, er ontstaat ook een disbalans in de regionale verhoudingen. Herindeling

is voor gemeenten ook een manier om van veel intergemeentelijke samenwerking af te komen, waardoor gemeenten ook niet meer op het niveau willen samenwerken dat voor Haren nodig zal zijn. De disbalans geldt overigens niet alleen tussen de gemeenten, maar ook tussen de gemeente en andere actoren - zoals waterschappen, onderwijs- en kennisinstellingen, zorgorganisaties en het bedrijfsleven.

De zienswijzen die wij van omliggende (toekomstige) gemeenten hebben ontvangen ondersteunen ons standpunt dat de samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer niet leidt tot een verdere nadelige verstoring van het evenwicht in de regio. Zo stelt de gemeente Aa en Hunze dat "het schaalniveau van de nieuw te vormen gemeente goed aansluit bij het schaalniveau van de regionale vraagstukken en de gebiedsopgaven en kansen". De colleges van de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn, die na 1 januari 2019 samen de gemeente Westerkwartier zullen vormen, stellen te verwachten dat "het bestuurlijke evenwicht waar de commissie Jansen<sup>[2]</sup> over sprak, met de aanstaande herindelingen in de provincie Groningen bereikt kan worden, zelfs nu met de herindeling van Groningen, Haren en Ten Boer, de gemeente Groningen in grootte zal toenemen." Ook de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) spreekt in haar zienswijze van "een nieuwe, evenwichtiger situatie van gemeenten".

Enkele zienswijzen stellen dat voor het criterium evenwichtige regionale verhoudingen met twee maten gemeten wordt. Er wordt daarbij gewezen op de grootte van (toekomstige) gemeenten als Oldambt en Westerwolde in relatie tot een zelfstandige gemeente Haren. Wij menen dat het onjuist is om in de gesprekken over gemeentelijke herindeling te kijken naar inwoneraantallen. Vanuit onze verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur vraagt de provincie van gemeenten, dat zij kunnen aantonen dat zij toekomstbestendig, bestuurskrachtige gemeenten zijn in regionaal perspectief. Zoals wij in het vorige hoofdstuk al aangaven, is het inwoneraantal voor ons niet indicatief bij de beoordeling daarvan. De weging en waardering van de criteria waaraan een voorstel tot herindeling of zelfstandig (voort)bestaan van een gemeente getoetst wordt, is per situatie anders en hangt ook nauw samen met bijvoorbeeld de specifieke ambities en regionale opgaven

### **Conclusie**

De stad Groningen is, zoals het rapport 'Grenzeloos Gunnen' schetst, politiek-bestuurlijk, financieel en economisch veel machtiger dan de andere gemeenten in de provincie. De op het criterium 'evenwichtige regionale verhoudingen' ingediende kritische zienswijzen, stellen daarom kanttekeningen bij de overweging de gemeente Groningen nog verder op te schalen. Wij begrijpen dat er enige verwarring kan ontstaan over de toepassing van dit criterium in relatie tot de dominante positie van de stad Groningen in de huidige verhoudingen. Wij hebben getracht te verhelderen dat de beoordeling van het criterium 'evenwichtige regionale verhoudingen' sterk in het licht van de bestuurlijke toekomst van de *gehele* provincie geplaatst moet worden. Enerzijds leiden de herindelingen rond de stad Groningen tot een sterkere positie van de regio, anderzijds wordt de nieuwe gemeente Groningen wel een grotere, maar ook een gelijkaardiger gesprekspartner voor de gemeenten in de regio, omdat zij ook de belangen van het landelijke gebied binnen haar gemeentegrenzen krijgt. Zodoende komen kracht en tegenkracht meer in balans. Wij zullen dit in het herindelingsadvies verduidelijken.

## **3.5 Duurzaamheid**

Eén van de criteria waaraan herindelingsvoorstellen alsmede de keuze voor zelfstandigheid van gemeenten worden getoetst is 'duurzaamheid'. Daarmee wordt bedoeld dat een gemeente zodanig

---

<sup>2</sup> Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (ook wel de commissie Jansen).

duurzaam in staat moet zijn de gemeentelijke taken (zelfstandig) uit te voeren, dat voorkomen wordt dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare termijn wederom bij een herindeling wordt betrokken. Het criterium 'duurzaamheid' heeft ook een sterke relatie met en kan derhalve niet los worden gezien van de criteria 'bestuurskracht' (zie paragraaf 3.3), 'evenwichtige regionale verhoudingen' (zie paragraaf 3.4) en de financiële positie van de betrokken gemeente(n) (zie paragraaf 3.10 en 3.11).

Er zijn 69 zienswijzen uitgebracht, die (voor het betreffende onderdeel) zijn gecategoriseerd onder dit criterium.

**In deze paragraaf wordt een reactie gegeven op (het betreffende onderdeel van) de zienswijzen met de volgende nummers: 2, 18, 26, 35, 36, 37, 41, 67, 74, 75, 82, 119, 120, 121, 174, 181, 185, 198, 205, 206, 212, 213, 214, 224, 233, 242, 254, 261, 263, 265, 274, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 322, 331, 334, 339, 354, 357, 359, 373, 374, 375, 377, 412 t/m, 429, 1131.**

### **Reactie college van GS**

In verschillende zienswijzen wordt gesteld dat in de betrokken onderzoeksrapporten naar de gemeente Haren geen bewijs wordt geleverd voor de conclusie dat de gemeente Haren geen duurzame of toekomstbestendige gemeente zou zijn. De onderbouwing door ons college zou zijn gestoeld op de aanname dat Haren de decentralisaties niet aan zou kunnen en daarnaast (overwegend) zou zijn gebaseerd op financiële argumenten. In dat verband wordt gewezen op de andersluidende bevindingen in het rapport van het COELO en het feit dat het college van Haren een sluitende begroting heeft gepresenteerd aan de raad. In een enkel geval wordt gesteld, dat uit de verbeterplannen in het kader van de 'Aanpak Beterr Haren' blijkt dat een zelfstandige gemeente een toekomstbestendige oplossing is voor Haren.

Onze negatieve beoordeling van de duurzaamheid van een zelfstandige gemeente Haren in regionaal perspectief is, kort samengevat, enerzijds gebaseerd op feiten en bevindingen in verschillende onafhankelijke onderzoeken naar de bestuurskracht en financiële positie van de gemeente Haren en anderzijds op het reële risico dat Haren geen alternatieven meer heeft als blijkt dat binnen afzienbare termijn haar verbeterplannen niet het gewenste resultaat opleveren. Voor de goede orde vermelden wij daarbij dat COELO niet tot andere financiële conclusies komt dan de diverse andere onderzoeken. COELO constateert dat enkel de financiële situatie onvoldoende reden is voor herindeling is. Zoals gezegd is bestuurskracht voor de provincie in samenspel met de financiële situatie, de regionale situatie en toekomstbestendigheid de reden voor het nemen van het provinciaal initiatief tot een herindeling. Naast financiën gaan de diverse onafhankelijke rapporten juist ook nader op de (beperkingen in de)) bestuurskracht in, alsmede op de regionale inbedding en robuustheid en de risico's van zelfstandigheid. Daarbij komt dat er qua herindelingskeuze voor de gemeente Haren immers geen andere denkbare opties meer zijn nu de gemeente Tynaarlo eerder heeft aangegeven niet te opteren voor een herindeling met Haren en de gemeenten Hogeveen-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren inmiddels gezamenlijk hebben gekozen voor de vorming van een nieuwe gemeente Midden-Groningen.

In het in verschillende zienswijzen naar voren gebrachte argument dat de beoordeling van ons college zou zijn gestoeld op de aanname dat een zelfstandige Haren de decentralisaties niet aan zou kunnen, herkennen wij ons niet. Noch in onze besluiten van 30 maart 2016 en 28 juni 2016, noch in het herindelingsontwerp hebben wij een verband gelegd tussen de noodzaak van herindeling van de gemeente Haren en de uitvoering van de decentralisaties op het sociaal domein door deze gemeente. Wel is

bestaat er in algemene zin een verband tussen gemeentelijke taakverzwaring en bestuurskracht, die gemeenten ertoe kan brengen om zich te gaan oriënteren op hun bestuurlijke toekomst. Gemeenten hebben als gevolg van decentralisaties er in de afgelopen jaren meer wettelijke taken bij hebben gekregen, die hogere eisen stellen aan hun bestuurskracht en financiële spankracht. Deze ontwikkeling zet zich nog steeds door. Zoals ook aangegeven in paragraaf 3.3, krijgen de gemeenten er met ingang van 1 januari 2017 nieuwe wettelijke taken bij in het kader van de Omgevingswet en bezien wij samen met de VGG op welke terreinen en onder welke condities in de komende jaren sprake zou kunnen zijn van overdracht van provinciale taken aan de Groninger gemeenten.

Dat voorkomen moet worden dat een gemeente binnen afzienbare termijn wederom bij een herindeling wordt betrokken, ziet enerzijds op de robuustheid van de nieuwe gemeente en anderzijds op de robuustheid van de omgeving van de nieuwe gemeente. Wij achten het niet wenselijk dat over enkele jaren geconstateerd moet worden dat de gemeente Haren - na een herindeling tussen de gemeenten Groningen en Ten Boer - op haar schreden van zelfstandigheid terug moet keren en daarmee de nieuwe gemeente Groningen opnieuw betreft in een arhi-procedure. Dit speelt in mindere mate in een situatie dat een grote gemeente wordt uitgebreid met een kleine gemeente en de grote gemeente blijft bestaan, zoals een enkele zienswijze stelt, maar ook een grenscorrectie of lichte samenvoeging legt een zodanige belasting op de dagelijkse processen dat wij ons inspannen om dit te voorkomen.

### **Conclusies**

De zienswijzen in deze paragraaf benaderen 'duurzaamheid' veelal in de zin van 'financiële duurzaamheid' van een (zelfstandige) gemeente Haren. De zienswijzen boden ons college de mogelijkheid om het begrip nader te duiden en toe te lichten dat het begrip ook samenhangt met bijvoorbeeld bestuurskracht en met toekomstbestendigheid, en dat de toetsing op dit criterium bovendien ook een regionaal aspect heeft.

De zienswijzen leiden voor ons college niet tot een ander oordeel over de duurzaamheid of toekomstbestendigheid van een zelfstandige gemeente Haren. Derhalve zien wij geen aanleiding om het herindelingsadvies op dit punt aan te passen.

### **3.6 Interne samenhang en dorps- en kernenbeleid**

In het herindelingsontwerp en -advies wordt ingegaan op de interne samenhang en het dorps- en kernenbeleid van de nieuw te vormen gemeente. Interne samenhang heeft ook raakvlakken met het aanvullend provinciale criteria 'nodale principe'. Voor de beoordeling van dit criterium is ook het toekomstperspectief voor de nieuwe gemeente van belang, dat in paragraaf 4.1 van het herindelingsadvies is beschreven.

De zienswijzen die in deze paragraaf aan de orde komen, hebben ook relaties met één van de drie aanvullende provinciale criterium (paragraaf 3.9) en thema's en aandachtspunten voor nieuwe gemeente (paragraaf 3.12).

Er zijn in totaal 118 zienswijzen die ingaan op de interne samenhang en het dorps- en kernenbeleid.

**In deze paragraaf wordt een reactie gegeven op (het betreffende onderdeel van) de zienswijzen met de volgende nummers: 2, 4, 5, 6, 7, 10, 14, 15, 18, 24, 25, 26, 30, 35, 37, 41, 53, 55, 58, 67, 68, 70, 74, 75, 82, 96, 98, 100, 102, 113, 119, 120, 121, 127, 133, 134, 140, 141, 142, 146, 160, 169, 174, 175, 176, 178, 181, 189, 196, 198, 205, 206, 212, 213, 214, 218, 230, 233, 239, 242, 246, 261, 262,**



## Reactie college van GS

In de zienswijzen die wij ontvangen hebben, worden zowel positieve als kritische opmerkingen gemaakt over de interne samenhang van de nieuwe gemeente. De meeste zienswijzen zijn afkomstig uit de gemeente Haren en gaan daarom vooral over de samenhang tussen deze gemeente en de gemeente Groningen. In de ondersteunende zienswijzen wordt aangegeven dat Haren geheel georiënteerd is op Groningen op het gebied van werkgelegenheid en de voorzieningen en dat de keuze logisch is om te gaan herindelen met de gemeente Groningen. In deze zienswijzen wordt onderstreept dat het voordeel van een herindeling is, dat men daarna over de voorzieningen in Groningen kan meebeslissen en de voorzieningen in de gemeente Haren worden versterkt. In de kritische zienswijzen wordt gemarkeerd dat de interne samenhang van de nieuwe gemeente door de herindeling wordt verstoord. Daarbij wordt vooral gewezen op de verschillen tussen de stad en de gemeente Haren in cultuur, bevolkingssamenstelling en problematiek. Er worden zorgen geuit over de samenstelling van de nieuwe gemeenteraad, waardoor er weinig aandacht voor de buitendorpen en (behoud van) het landelijk gebied zal zijn en de agenda door de grootstedelijke problematiek zal worden beheerst. Men wil in de nieuwe gemeente aandacht voor zowel het stedelijke als het landelijk gebied, voor de plattelandsproblematiek en de eigenheid van de diverse dorpen behouden. Enkele indieners zijn van mening dat de gemeente Haren beter bij de provincie Drenthe past en zou moeten herindelen met bijvoorbeeld Tynaarlo. Tenslotte wordt er nog op gewezen dat de gemeenten Haren en Ten Boer beiden wel gericht zijn op de stad Groningen, maar geen enkele betrokkenheid op elkaar hebben.

Wij begrijpen de zorgen die er zijn over de (ogenschijnlijke) tegenstelling stad-platteland/dorpen, maar - zoals ook in de schets van en toekomstperspectief op de nieuwe gemeente (hoofdstuk 4 in het herindelingsontwerp en -advies) is aangegeven - zien de betrokken drie colleges die dit gezamenlijk hebben opgesteld in de diversiteit nadrukkelijk ook de kracht van de nieuw te vormen gemeente. De keuze voor een combinatie van stedelijk en landelijk gebied biedt de drie gemeenten een perspectief op 'meer van het andere' in plaats van 'meer van hetzelfde'. De gebieden en gemeenschappen uit de huidige gemeenten zijn complementair aan elkaar, zij vullen elkaar aan en versterken elkaar als stad en ommeland, als mal en contramal. Complementariteit en schakering maken het gebied en het bestuur krachtiger en dat leidt ertoe dat meerwaarde en kwaliteit voor de burger beter kunnen worden gecreëerd. De stad kan niet zonder zijn regionale omgeving en deze omgeving kan niet zonder de stad.

Wij hebben er vertrouwen in dat de herindeling geen negatieve gevolgen heeft voor het landelijke gebied. Het onder één bestuurlijke noemer brengen van stad en platteland, is vaak de beste bescherming voor het openhouden van het landelijk gebied. Een gebiedsbenadering op grotere schaal stelt het nieuwe bestuur in staat om integrale afwegingen te maken over onderlinge versterking van stad en ommeland. Een dergelijke integrale afweging vindt in de drie afzonderlijke gemeenten nu niet of onvoldoende plaats. De nieuwe gemeente zal waarborgen creëren om de groene ruimten ook op langere termijn open en groen te laten blijven. Daarover zijn reeds afspraken gemaakt waar de huidige drie gemeenten zich aan committeren. In hoofdstuk 4 van het herindelingsontwerp en -advies is vastgelegd dat de ambitie om het open en groene karakter in het buitengebied te waarborgen en de reeds gemaakte ruimtelijke afspraken het kader vormen voor nadere afspraken die in de voorbereiding op de herindeling door de drie gemeentebesturen worden gemaakt. Ook op regionale schaal is er aandacht voor een goed evenwicht tussen stad en landelijk gebied. Zo noemt bijvoorbeeld de actualisatie van de Regiovisie Groningen-Assen als speerpunten onder andere het versterken van de interne

samenhang tussen steden en regio, alsmede het versterken en behouden van de kwaliteit van stad en land. Bestaande - oudere en nieuwe - gemeenten in het land die een samenstel van stad en dorpen omvatten, geven ons bovendien geen aanwijzingen te veronderstellen dat in de nieuwe gemeente de politiek-bestuurlijke aandacht vooral gericht zal zijn op stedelijke problematiek en ontwikkeling.

Voor wat betreft de zienswijzen waarin aangegeven wordt dat de gemeente Haren beter zou kunnen samengaan met de gemeente Tynaarlo, wijzen wij erop dat deze gemeente in het najaar van 2015 aan heeft gegeven niet open te staan voor een herindeling met Haren. Dat is daarom geen reële optie. Een enkele zienswijze stelt dat de gemeente Tynaarlo de mogelijkheid voor een fusie met Haren voor de toekomst zeker open wil houden. Wij hebben echter te handelen op grond van de situatie zoals die op dit moment is en niet zoals die mogelijk over enkele jaren zou kunnen zijn. De reden dat wij de arhi-procedure doorgezet hebben, is immers gelegen in ons oordeel dat sprake is van omstandigheden die dit besluit rechtvaardigen.

Ten aanzien van de zienswijzen waarin gesteld wordt dat er geen betrokkenheid is tussen de gemeenten Haren en Ten Boer, wijzen wij erop dat er binnen de bestuurlijk-geografische eenheid van een gemeente altijd diverse gemeenschappen zullen bestaan die in meerdere of mindere mate op elkaar betrokken zijn. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat ook na de herindeling de gemeenschappen hun eigenheid en identiteit behouden. Ten Boerders en Harenaars blijven Ten Boerders en Harenaars en worden door de herindeling geen stadgers. Haren en Ten Boer zijn als gemeente verzamelingen van kernen die ieder een eigen karakter hebben. De gemeente is een bestuurlijke en geografische huls om die verscheidenheid heen. Voor de gemeente Groningen geldt dat het een stad is als verzameling van stedelijke wijken en buurten en van dorpen. In die zin zal de nieuwe gemeente een groeiproces moeten doormaken om als nieuwe 'gemeenschappelijke huls' over een nog grotere verscheidenheid van onderdelen door haar inwoners ervaren te worden.

In verschillende zienswijzen worden aandachtspunten genoemd die betrekking hebben op het dorps- en kernenbeleid van de nieuw te vormen gemeente. Zo wordt aangegeven dat men de kleinschaligheid en korte lijnen met inwoners wil behouden. Een goed dorps- en wijkenbeleid is van belang, met een juiste maatvoering voor Haren en Ten Boer. De in het herindelingsontwerp en -advies door de drie colleges van B&W in hoofdstuk 4 uitgesproken intentie om actief dorps- en kernenbeleid te ontwikkelen, biedt volgens sommige zienswijzen onvoldoende garantie. De garantie voor een (voor iedereen bevredigend) wijken-, dorpen- en kernenbeleid kan het herindelingsontwerp niet geven. Het is aan de drie gemeenten om dit gezamenlijk verder vorm te geven en uit te werken. In de drie huidige gemeenten zijn voldoende waardevolle elementen aanwezig voor een perspectief op een goed wijken-, dorps- en kernenbeleid. Wij wijzen bijvoorbeeld op de leefbaarheidsvisie van de gemeente Ten Boer die gevormd wordt door dorpsvisies, waarin vastgelegd is wat belangrijk is voor het dorp en waar het dorp zich de komende jaren voor wil inzetten. En ook de onderwerpen uit de bestuursovereenkomst (zie hoofdstuk 3.12 uit deze nota) geven ons vertrouwen op een goede uitwerking. Het betrekken van de inwoners bij de vormgeving van en medezeggenschap over hun sociale en fysieke leefomgeving is voor de nieuwe gemeente een belangrijk uitgangspunt. Het bevorderen van betrokkenheid, participatie en invloed van inwoners zijn belangrijke ambities van de nieuwe gemeente. Daarbij gaat het om het leveren van maatwerk, het organiseren van bestuurlijke en ambtelijke nabijheid in wijken, buurten, dorpen en kernen. Uitdaging is om maatschappelijke initiatieven van inwoners, organisaties en instellingen te stimuleren, op te pakken en te integreren in beleid en uitvoering. De aanpak van het (dorps)kernen- en participatiebeleid in Ten Boer en Haren kan als voorbeeld dienen voor de andere delen van de nieuwe gemeente. Het op een ander niveau organiseren van bestuurlijke nabijheid kan in de nieuw gemeente gestalte krijgen door de introductie van nieuwe bestuurlijke en participatieve vormen, die recht doen aan het diverse karakter van de verschillende gebiedsdelen van de nieuw ontstane fusiegemeente. De invloed - en daarmee de betrokkenheid - van inwoners kan worden vergroot door nieuwe vormen van participatieve democratie toe te passen in wijken en dorpen, door inwoners meer zeggenschap te geven over hun directe leefomgeving. Ervaringen in het land laten

overigens eveneens zien dat pas heringedeelde gemeenten veel aandacht besteden aan de genoemde onderwerpen en goed in staat blijken te zijn een adequaat kernenbeleid te organiseren.

De drie gemeenten hebben in het herindelingsontwerp en -advies overigens dezelfde zorgpunten geïdentificeerd als in de zienswijzen aangegeven en beschreven in hoofdstuk 4. Dit hoofdstuk hebben de drie gemeenten gezamenlijk voor het herindelingsontwerp opgesteld. Hierin wordt op de genoemde punten een eerste visie door de drie gemeenten gegeven en aangegeven dat hierover in het vervolgproces afspraken gemaakt zullen worden. Voor een deel zullen deze afspraken landen in de bestuurs-overeenkomst, die door de gemeenten opgesteld wordt. De aandachtspunten die in zienswijzen geuit zijn met betrekking tot het dorps- en kernenbeleid hebben wij genoteerd en actief onder de aandacht van de gemeenten gebracht. Wij hebben er alle vertrouwen in dat de gemeenten in het belang van hun inwoners en (maatschappelijke) organisaties de genoemde aspecten in de nieuw te vormen gemeente verder zullen gaan uitwerken. De intenties zijn in het herindelingsontwerp en -advies door de drie gemeenten vastgelegd.

### **Conclusies**

Veel inwoners van Haren maken zich begrijpelijk zorgen over het verlies van voorzieningen en van bepaalde culturele en ruimtelijke waarden, omdat de stad Groningen zo'n andere sociale en fysieke samenstelling kent. Wij constateren echter dat deze zorgen niet geuit worden door inwoners van de gemeente Ten Boer, die al langere tijd intensief samenwerkt met de gemeente Groningen. Dat geeft ons vertrouwen dat de grote stad ook de belangen van kleinere dorpsgemeenschappen kennelijk naar tevredenheid kan behartigen. Dit vertrouwen wordt gesterkt door andere in deze paragraaf nader toegelichte indicaties dat er in de nieuwe gemeente voldoende aandacht zal zijn voor de aspecten die in de zienswijzen aangedragen zijn.

De zienswijzen waarin opmerkingen gemaakt zijn over de interne samenhang geven ons geen aanleiding om de teksten hierover in het herindelingsadvies aan te passen, maar geven ons wel aanleiding om de betreffende passage nader te concretiseren op het punt van dorps- en kernenbeleid.

## **3.7 Draagvlak**

Eén van de criteria waaraan herindelingsvoorstellen respectievelijk de keuze voor zelfstandigheid van gemeenten worden getoetst is 'draagvlak'. 441 Van de ingediende zienswijzen hadden betrekking op dit criterium. Evenals in het Beleidskader gemeentelijke herindeling maken wij daarbij een onderscheid in lokaal bestuurlijk, regionaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. De zienswijzen in dit hoofdstuk die kritisch zijn over dit criterium, hebben veelal nauwe verwantschap met de zienswijzen in hoofdstuk 3.1, die betogen dat de provincie niet rechtmatig, dan wel niet zorgvuldig handelt door de herindeling door te zetten tegen de wil van het Harense bestuur en de Harense bevolking.

### **Reactie college van GS**

#### *3.7.1 Lokaal bestuurlijk*

**In deze paragraaf wordt een reactie gegeven op (het betreffende onderdeel van) de zienswijzen met de volgende nummers: 2, 18, 26, 29, 35, 37, 38, 48, 50, 61, 64, 65, 67, 74, 75, 82, 85, 87, 88, 89, 91, 93, 94, 99, 103, 114, 119, 120, 121, 126, 133, 134, 160, 161, 167, 172, 174, 176, 177, 179, 181, 185, 198, 210, 211, 212, 213, 214, 217, 220, 223, 225, 227, 228, 230, 232, 233, 235, 237, 242,**

245, 250, 256, 257, 260, 262, 263, 265, 274, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 291, 292, 293, 297, 299b, 316, 317, 318, 322, 324, 326, 330, 333, 334, 343, 349, 350, 351, 354, 357, 358, 359, 366, 370, 373, 374, 375, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 398 t/m 411, 412 t/m, 429, 430 t/m, 463, 778, 779, 782, 799, 802, 826, 859, 1127, 1128, 1129, 1131.

Met het criterium 'lokaal bestuurlijk draagvlak' voor een herindelingsvoorstel wordt gedoeld op de steun door de raden van de drie betrokken gemeenten voor het voorstel. Artikel 8, derde lid, van de Wet arhi bepaalt dat de raden van de betrokken gemeenten uiterlijk binnen drie maanden na ontvangst hun zienswijze op het herindelingsontwerp kenbaar kunnen maken aan Gedeputeerde Staten. Het herindelingsontwerp is op 13 september 2016 verzonden aan de raden van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Wij hebben van de drie gemeenten hun zienswijze ontvangen. Deze zijn integraal in bijlage 2 van deze Reactienota opgenomen. De zienswijzen van de raden van de gemeenten Groningen en Ten Boer zijn gelijklopend.

In deze paragraaf reageren wij ook op de zienswijzen, die ingediend zijn door besturen en/of raadsfracties van politieke partijen uit de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Dit zijn de D66-afdeling Haren, bestuur (a.i.) GroenLinks afdeling Haren, raadsfractie GroenLinks Haren, bestuur en raadsfractie Gezond Verstand Haren, raadsfractie PvdA Haren, raadsfractie ChristenUnie Haren, bestuur ChristenUnie Haren, VVD- raadsfractie Haren en bestuur VVD Haren. Ook deze zienswijzen zijn integraal in bijlage 2 van deze Reactienota opgenomen.

Ten slotte hebben wij onder deze paragraaf ook de zienswijzen geschaard van andere dan bovengenoemde partijen, maar die qua inhoud verwijzen naar het criterium 'lokaal bestuurlijk draagvlak'.

#### *Zienswijze van de raad van de gemeente Groningen*

De zienswijze van de raad van Groningen is besproken in zijn vergadering van 30 november 2016. Er waren geen insprekers. Er is een raadsbreed amendement ingediend "Geen hinder voor Ten Boer" waarin is beschreven dat in de voorgenomen herindeling de gemeente Ten Boer en de gemeente Groningen geen hinder willen ondervinden van de voorgenomen toetreding van Haren. Een gelijklopend amendement is ingediend en aangenomen door de raad van de gemeente Ten Boer. Het CDA gaf aan dat de vier punten die de fractie in juni van dit jaar aangedragen hebben, nog steeds overeind staan. Deze waren:

- de herindelingsdatum van 1 januari 2019 is hard;
- de financiële situatie van de gemeente Haren mag geen nadelige gevolgen hebben voor nieuwe gemeente;
- er is sprake van een zogenaamde 'lichte samenvoeging';
- er is een positieve en constructieve houding van de drie gemeenten in het proces.

De Stadspartij en de fractie 100% Groningen gaven aan tegen een gedwongen samenvoeging te zijn en het amendement dan ook in die geest te ondersteunen. De overige fracties betreuren het dat de gemeente Haren niet meer deel wil nemen in overleggen en maakt zich, mede gezien het feit dat de tijd gaat dringen, zorgen dat het proces geschaad wordt. De portefeuillehouder gaf aan dat het college er samen met Ten Boer alles op zet om (toch) een nieuwe gemeente te vormen per 1 januari 2019 als het voorstel het onverhoopt niet haalt in de Tweede of Eerste Kamer. Het college neemt het amendement over. De door het college van Burgemeester en Wethouders voorgestelde zienswijze, alsmede het ingediende amendement, is zonder tegenstemmen aangenomen.

#### *Zienswijze van de raad van de gemeente Haren*

De in bijlage 2 opgenomen zienswijze van de raad van Haren is besproken in zijn vergadering van 28 november 2016. Er was één inspreker.

Oppositie en coalitie staan tegenover elkaar waar het gaat over de bestuurlijke toekomst van de gemeente. Een prominent discussiepunt tijdens de raadsvergadering was daarom de vraag in hoeverre het minderheidsstandpunt van de oppositiepartijen VVD, GroenLinks, PvdA ChristenUnie, 4 van de 7 partijen en 7 van de 17 raadsleden vertegenwoordigend, ook opgenomen diende te worden in de zienswijze, Voorts waren punten van discussie de betekenis, uitkomst en gevolgen van de burgerraadpleging uit 2014, alsmede de selectie van rapporten die in de zienswijze aangehaald worden en de duiding/uitleg daarvan. Deze punten werden overigens ook aangehaald door de inspreker.

Door de coalitie zijn vier amendementen ingediend en aangenomen. Een motie van één van de coalitiepartijen om de zienswijze met het oog op de uitspraak van het kort geding<sup>3</sup> eventueel pas in te sturen op de uiterste datum, is omgezet in een toezegging door het college. Aangezien er vanwege de eenduidigheid voor gekozen is om in de zienswijze enkel de opvatting van de raadsmeerderheid te verwoorden, hebben VVD, PvdA, GroenLinks en ChristenUnie tegen de voorgelegde zienswijze gestemd en daarbij een stemverklaring afgelegd.

#### *Zienswijze van de raad van de gemeente Ten Boer*

De door het college van Burgemeester en Wethouders voorgestelde zienswijze van de raad is door de gemeenteraad besproken in zijn vergadering van 30 november 2016. In de vergadering waren geen insprekers. De discussie over de zienswijze was in lijn met eerdere beraadslagingen over de herindelingswijze. De zienswijze kon op veel draagvlak rekenen. Door GroenLinks is een amendement ingebracht waarin is beschreven dat in de voorgenomen herindeling de gemeente Ten Boer en de gemeente Groningen geen hinder willen ondervinden door de voorgenomen toetreding van Haren. Een gelijklopend amendement is ingediend en aangenomen door de raad van de gemeente Groningen. In de discussie die daarop volgde werd deze 'hinder' door de fractie van het CDA toegespitst op de ingangsdatum. Het CDA vreest dat Haren op het allerlaatste moment zal instappen en dan meer tijd zal vragen voor de voorbereidingen op de fusie. Het amendement kon op de steun rekenen van alle fracties. Zowel de zienswijze als het amendement daarop zijn zonder hoofdelijke stemming unaniem door de raad vastgesteld.

#### *Zienswijzen besturen en/of fracties politieke partijen*

De zienswijzen van besturen en raadsfracties van politieke partijen zijn zonder uitzondering afkomstig van de afdelingen Haren, dan wel van de lokale Harense partij. Van sommige partijen hebben bestuur en raadsfractie gezamenlijk een zienswijze ingediend; andere hebben dit gescheiden gedaan. Er zijn zienswijzen ontvangen van alle oppositiepartijen in de gemeenteraad en van twee van de drie coalitiepartijen. Van het CDA is geen aparte zienswijze ontvangen. Uit de gemeenten Groningen en Ten Boer zijn geen zienswijzen ontvangen van politieke partijen.

De vier Harense oppositiepartijen (VVD, PvdA, GroenLinks en ChristenUnie) staan positief tegenover een samenvoeging met de gemeenten Groningen en Ten Boer; de drie coalitiepartijen (D66, Gezond Verstand Haren en CDA) zijn tegenstander van de samenvoeging. D66 afdeling Haren is van mening dat de herindeling in strijd is met beloften en toezeggingen en niet voldoet aan de wettelijke en provinciale criteria. Daarnaast zou het herindelingsontwerp een vertekend en onevenwichtig beeld geven en niet aantonen wat de meerwaarde van de herindeling is voor de inwoners van Haren. D66 voorziet het zich voordoen van een aantal nadelen van een herindeling, waaronder verlies van kwaliteit van de democratie. De partij spreekt haar vertrouwen uit in het verbeterplan 'Beterr Haren' en het huidige gemeentebestuur. Raadsfractie, bestuur en leden van de partij Gezond Verstand Haren zijn eveneens

---

<sup>3</sup> Het Burgercomité Haren en een aantal inwoners van de gemeente Haren hebben een kort geding tegen de provincie Groningen aangespannen over haar rolname in het proces en die specifiek betrekking had op het handelen van het college van GS. Volgens het Burgercomité zou de provincie onrechtmatig gehandeld hebben. De voorzieningenrechter heeft op 2 december 2016 uitspraak gedaan en de vorderingen van het Burgercomité c.s., die de facto een stopzetting van het lopende proces zouden betekenden, afgewezen.

van mening dat het herindelingsontwerp onjuiste informatie bevat en bovendien op ondemocratische wijze tot stand gekomen is. Daarnaast uit deze partij met name grote onvrede met het verloop van het proces, waarbij de gemeente Haren onder valse voorwendselen "in een fuik gezogen" werd, en met het "onzorgvuldig handelen" van het college van GS richting de gemeente Haren. Als voorbeeld daarvan noemt zij onder andere het verzwaard financieel toezichtregime, waarmee de Harense verbeterpogingen door de provincie bewust gefrustreerd lijken te worden.

Bestuur en raadsfractie van de VVD Haren betreuren het dat zelfstandigheid niet langer mogelijk is, maar zijn - gegeven die constatering - van mening dat een herindeling met Groningen en Ten Boer voor Haren de meest voor de hand liggende en toekomstbestendige oplossing is. Evenals de besturen en raadsfracties van de ChristenUnie en Partij van de Arbeid, staan het bestuur en raadsfractie van de VVD achter het herindelingsontwerp. De raadsfractie van GroenLinks steunt het voornemen om over te gaan tot een herindeling met Groningen en Ten Boer, maar heeft wel een groot aantal opmerkingen, wensen en aanvullingen bij het herindelingsontwerp. Ook de fracties en besturen van VVD en PvdA geven een aantal aandachtspunten mee voor de nieuwe gemeente.

#### *Zienswijzen verwijzend naar lokaal bestuurlijk draagvlak*

Van 196 indieners is een zienswijze ontvangen die inhoudelijk verwijst naar het criterium 'lokaal bestuurlijk draagvlak'. Vrijwel alle indieners van deze zienswijzen zijn afkomstig uit de gemeente Haren en wijzen erop dat een meerderheid van de Harense gemeenteraad heeft besloten tot continuering van de zelfstandigheid van de gemeente en dat er derhalve geen lokaal bestuurlijk draagvlak voor de herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer is. Door Haren gedwongen in het herindelingsproces te betrekken, wordt de lokale democratie genegeerd, zo is de stelling.

#### **Conclusie en reactie college van GS lokaal bestuurlijk**

Onze reactie op de door de raden van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer ingediende zienswijzen is integraal opgenomen in bijlage 2 van deze Reactienota. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen. Onderstaand is weergegeven de algemene reactie en conclusie van ons college GS op de zienswijzen in het (sub-)criterium lokaal bestuurlijk draagvlak.

Op het moment dat een provincie wordt betrokken bij een arhi-procedure is er per definitie geen sprake van unaniem draagvlak bij de betrokken gemeenten. Ook in dit geval is er geen unaniem bestuurlijk draagvlak voor ons voorstel. Het college van Burgemeester en Wethouders van Haren is tegen het fusievoorstel. De gemeenteraad van Haren is echter (sterk) verdeeld over de herindeling. In de gemeenteraadsvergadering van 15 juni 2016 spraken 10 raadsleden zich voor en 7 raadsleden zich tegen continuering van de zelfstandigheid van de gemeente Haren. Dezelfde stemverdeling was aan de orde bij de behandeling van de zienswijze op het herindelingsontwerp.

Dit blijkt ook uit de ontvangen zienswijzen van de besturen en fracties van de Harense (afdelingen van) politieke partijen. Bovendien waren - zoals ook een van de indieners van een zienswijze memoreert - twee van de drie coalitiepartijen in de Harense gemeenteraad ten tijde van de burgerraadpleging in 2014 zelf ook tegen een zelfstandig Haren. Zij hebben hun standpunt herzien na de burgerraadpleging.

De gemeenteraad van Haren verzoekt om hen de ruimte te gunnen om eigenstandig tot verantwoorde keuzes over de bestuurlijke toekomst van de gemeente te komen. De gemeenten Groningen en Ten Boer stemmen in met ons fusievoorstel. De raden van deze gemeenten hebben op 16 december 2015 al gekozen voor een herindeling. De gemeenteraad van Ten Boer heeft daarbij op 22 juni nogmaals de wenselijkheid benadrukt van een herindeling met Groningen en Haren per 1 januari 2019. Het belang dat Groningen en Ten Boer hechten aan deze herindelingsdatum sluit meer tijd voor Haren uit om keuzes over haar bestuurlijke toekomst te maken. Het duurzaamheids criterium staat er mede aan in de weg dat na een herindeling van alleen de gemeenten Groningen en Ten Boer, de nieuwe gemeente op korte termijn opnieuw betrokken wordt bij een herindeling.

Hoewel wij uiteraard een voorkeur hadden gehad voor een unaniem lokaal bestuurlijk draagvlak, stellen wij vast, dat:

- gezien de opvatting van de raden van Groningen en Ten Boer, alsmede die van een substantiële minderheid van de raad van Haren en
- in samenhang bezien met de andere criteria en
- het doorlopen hebben van een zorgvuldig herindelingsproces, waarbij wij
  - o gestreefd hebben naar en gewerkt hebben aan een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak onder de betrokken gemeenten voor ons voorstel en
  - o de betrokken gemeenten in de gelegenheid gesteld hebben alternatieven aan te dragen, er voldoende lokaal bestuurlijk draagvlak is voor het fusievoorstel.

### 3.7.2 Maatschappelijk

**In deze paragraaf wordt een reactie gegeven op (het betreffende onderdeel van) de zienswijzen met de volgende nummers: 2, 4, 8, 11, 18, 23, 26, 27, 29, 33, 35, 37, 38, 41, 42, 43, 47, 48, 53, 54, 55, 56, 58, 64, 65, 67, 68, 74, 75, 76, 82, 85, 87, 89, 91, 93, 94, 99, 103, 104, 110, 114, 119, 120, 121, 123, 126, 133, 134, 147, 151, 160, 161, 167, 169, 172, 174, 176, 177, 178, 179, 181, 185, 198, 204, 205, 210, 211, 212, 213, 214, 217, 218, 223, 224, 225, 227, 228, 230, 232, 233, 235, 237, 242, 245, 246, 250, 256, 257, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 268, 269, 270, 272, 274, 275, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 291, 292, 293, 294, 296, 299, 299b, 307, 316, 319, 322, 323, 324, 326, 330, 333, 334, 335, 337, 339, 341, 343, 349, 350, 351, 354, 356, 357, 360, 364, 366, 368, 369, 370, 373, 374, 375, 377, 382 t/m, 388, 389, 390, 391, 392, 398 t/m, 411, 412 t/m, 429, 430 t/m, 463, 824 t/m, 828, 859, 1131.**

In de gemeente Haren heeft in maart 2014 een burgerraadpleging plaatsgevonden, waarbij 74% van de respondenten (74,5% van het electoraat) aangaf het oneens te zijn met het voorlopige principebesluit van de raad van Haren van 25 november 2013 voor een toekomstige samenvoeging (herindeling) van de gemeente Haren met de gemeenten Ten Boer en Groningen. De ingediende zienswijzen in deze categorie wijzen vrijwel allemaal op het niet respecteren van de uitslag van deze raadpleging. Dit wordt gekwalificeerd als ondemocratisch. Enkele zienswijzen stellen daarentegen de validiteit van argumenten die verwijzen naar de uitslag van de burgerraadpleging ter discussie. In een paar zienswijzen wordt ook verwezen naar de inloopavonden waar het gebrek aan draagvlak eveneens bleek. In een zienswijze is aangegeven dat (ook) de vorm van de inloopavond daadwerkelijke invloed in de weg stond. Een zienswijze uit Haren stelt dat er evenmin draagvlak voor de herindeling is in de gemeente Groningen en dat daar ook geen serieuze pogingen zijn gedaan inwoners bij het proces te betrekken.

#### **Conclusie en reactie college van GS maatschappelijk**

Zoals ook in een aantal zienswijzen opgemerkt is, wijzen wij erop dat, gezien het feit dat de vraagstelling van de burgerraadpleging gericht was op draagvlak voor bovengenoemd raadsbesluit, alleen geconcludeerd mag worden dat de 74% van de respondenten het oneens was met het genomen besluit, maar niet zonder meer geconcludeerd mag worden dat deze respondenten *dus* opteerden voor een zelfstandig voortbestaan van de gemeente Haren. Bovendien is er na de burgerraadpleging het nodige gebeurd, waardoor de vraagstelling niet meer actueel is. Wij noemen daarbij onder andere de rapporten die opgeleverd zijn en een oordeel geven over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Haren, alsmede de duidelijkheid dat de gemeente Tynaarlo niet voor een herindeling met de gemeente Haren open staat. Dit gezegd hebbend, is het overigens niet zo dat de (meerderheid van de) inwoners van de nieuwe gemeente moet(en) instemmen met de beoogde herindeling. Dit vloeit voort uit het

systeem van representatieve democratie. Daarnaast is bij een burgerraadpleging relevant door wie en waarom die gehouden wordt en wat met de uitslag wordt gedaan. De raadpleging in Haren is gehouden in opdracht van de gemeenteraad van Haren en was bedoeld ter toetsing van het op 25 november 2013 door hem genomen 'voorlopige' besluit. Derhalve ter bepaling van het eigen standpunt c.q. de eigen besluitvorming en niet die van de provincie. Wij hebben immers ook de besluiten van de andere betrokken gemeenten mee te wegen - naast overigens een aantal andere overwegingen en gewijzigde omstandigheden.

Van de inloopavonden waarnaar verwezen wordt, is verslag gedaan in het herindelingsadvies. Daar is ook aangegeven dat de bedoeling van die bijeenkomsten was dat inwoners en maatschappelijke organisaties aan konden geven wat zij belangrijk vinden voor de nieuwe gemeente. De bijeenkomsten waren dus niet bedoeld als peiling van het draagvlak, al greep een groot deel van de bezoekers de avond in Haren aan om zich uit te spreken.

Vanuit inwoners van de gemeente Groningen of Ten Boer hebben wij geen signalen ontvangen dat zij onvoldoende betrokken zijn bij het herindelingsproces.

### 3.7.3 Regionaal bestuurlijk

**In deze paragraaf wordt een reactie gegeven op (het betreffende onderdeel van) de zienswijzen met de volgende nummers: 115, 159, 171, 215, 216, 255, 266, 267, 362, 363.**

Om het 'regionaal bestuurlijk draagvlak' voor de beoogde samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer inzichtelijk te krijgen, hebben wij op 21 september 2016 het herindelingsontwerp toegezonden aan de colleges van Burgemeester en Wethouders van de 20 overige Groninger gemeenten en van de Drentse gemeenten Aa en Hunze, Assen, Noordenveld en Tynaarlo met het verzoek om uiterlijk voor 16 november 2016 hun zienswijze te geven op het herindelingsontwerp. Daarnaast is het herindelingsontwerp toegezonden aan verschillende publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, de Nationaal Coördinator Groningen en de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG). Wij hebben reacties ontvangen van de gemeenten Aa en Hunze, Loppersum, Pekela, Stadkanaal en Noordenveld. Daarnaast hebben wij een gezamenlijke reactie ontvangen van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren en van de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn. Tevens hebben wij een reactie ontvangen van de VGG, de Veiligheidsregio Groningen en de Nationaal Coördinator Groningen.

De gemeente Stadskanaal is van mening dat herindeling noodzakelijk is om te komen tot een financieel slagkrachtige en robuuste gemeente. Zij onderschrijft het complementaire karakter van de nieuwe gemeente en acht het belangrijk dat de verschillende gebieden en gemeenschappen verder worden versterkt en voorzieningen en verschillende functies nog beter in samenhang kunnen worden ontwikkeld. De gemeente Aa en Hunze stelt er vertrouwen in te hebben dat de nieuwe gemeente slagvaardig en goed kan bijdragen aan de regionale opgaven in het gebied. Zij is van mening dat het schaalniveau van de nieuw te vormen gemeente ook goed aansluit bij het schaalniveau van de regionale vraagstukken en de gebiedsopgaven en kansen. Voorts constateert zij dat de nieuw te vormen gemeente weliswaar een belangrijke centrumfunctie heeft, maar tegelijkertijd meer een samenstel van stedelijk en landelijk gebied is, waardoor meer dan alleen de grote stad wordt vertegenwoordigd. In dezelfde lijn is de gezamenlijke reactie van de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn, die vanuit hun rol als toekomstige buurgemeente Westerkwartier, geen belemmeringen zien voor de samenvoeging van de gemeenten Groningen, Ten Boer en Haren en verwachten dat Groningen, het Westerkwartier en de



overige gemeenten in Groningen vanaf 2019 op een bestendige en gelijkwaardige wijze met elkaar kunnen samenwerken. Ook het dagelijks bestuur van de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) beziet de voorgenomen herindeling vanuit regionaal (samenwerkings-)perspectief en concludeert dat deze stap past bij de voorziene ontwikkelingen op dit vlak bij de collega-gemeenten in de provincie Groningen, waarmee gelijktijdige schaalvergroting op meerdere plaatsen leidt tot een nieuwe, evenwichtiger situatie van gemeenten. Overigens hecht het dagelijks bestuur van de VGG eraan dat er voortgang wordt geboekt in de diverse herindelingsprocessen en beschouwt de voorgenomen fusie als een bij het proces van verbetering van de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen passende, volgende stap.

De colleges van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren, welke gemeenten met ingang van 1 januari 2018 de gemeente Midden-Groningen zullen vormen, "verzoeken de verschillende participanten in dit ingewikkelde traject om te blijven kijken naar de veranderende regionale/provinciale context om van daaruit te bepalen welke weg het beste bewandeld zou moeten worden."

De gemeente Tynaarlo herkent zich niet volledig in het herindelingsontwerp - met name daar waar het een oordeel geeft over de samenwerking tussen Tynaarlo en Haren -, maar geeft eveneens aan dat een ambtelijke fusie tussen Haren en Tynaarlo er op korte termijn niet in zit. Verder neemt Tynaarlo kennis van de voorgenomen fusie, maar spreekt er geen mening over uit.

De Nationaal Coördinator Groningen en de gemeenten Delfzijl, Loppersum en Noordenveld zien geen aanleiding om een inhoudelijke zienswijze in te dienen op het herindelingsontwerp.

De gemeente Pekela hecht eraan dat herindeling van onderop wordt vormgegeven. Vanwege het ontbreken van draagvlak bij de gemeente Haren, kan daarom alleen een herindeling tussen de gemeenten Groningen en Ten Boer op haar sympathie rekenen.

### **Conclusie en Reactie college van GS regionaal bestuurlijk**

De rol van de provincie in herindelingsdiscussies is deze te beschouwen vanuit regionaal perspectief. Het verheugt ons dan ook dat de regio in zeer overwegende mate positief staat tegenover de voorgenomen herindeling en geen belemmeringen ziet voor een goede samenwerking in de toekomst. De nieuwe gemeente Groningen wordt door de regio, ondanks haar dominante positie, beschouwd als meer gelijkwaardig omdat zij ook de belangen van het landelijke gebied binnen haar gemeentegrenzen krijgt. Daarmee wordt zij een grotere, maar gelijkaardiger gesprekspartner voor de gemeenten in de regio. Wij constateren dat er een breed regionaal bestuurlijk draagvlak is voor de samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer en zien geen aanleiding om op basis van de ontvangen zienswijzen het herindelingsadvies aan te passen.

## **3.8 Lichte samenvoeging**

In het herindelingsadvies wordt in hoofdstuk 4, paragraaf 4.3, toegelicht en onderbouwd waarom wordt voorgesteld om ten aanzien van de beoogde herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer de figuur van de zogeheten 'lichte samenvoeging' toe te passen. Deze figuur houdt in dat de gemeenten Haren en Ten Boer wel en de gemeente Groningen niet wordt opgeheven.

Er zijn in totaal 75 zienswijzen die ingaan op de lichte samenvoeging.

**In deze paragraaf wordt een reactie gegeven op (het betreffende onderdeel van) de zienswijzen met de volgende nummers: 16, 18, 26, 32, 35, 37, 38, 41, 66, 67, 74, 75, 96, 119, 120, 121, 149, 174, 176, 181, 185, 198, 206, 213, 214, 233, 242, 245, 254, 260, 261, 263, 265, 273, 274, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 300, 322, 323, 334, 348, 349, 351, 354, 359, 360, 373, 374, 375, 412 t/m, 429, 1131.**

### **Reactie college van GS**

In het overgrote deel van de desbetreffende zienswijzen die ingaan op dit aspect, wordt gesteld dat de voorgestelde herindeling niet voldoet aan de twee voorwaarden, die door de Minister van BZK worden gesteld aan de toepassing van de figuur van de lichte samenvoeging, te weten: overeenstemming tussen de betrokken gemeenten en afspraken over het personeel.

Het gestelde in een aantal zienswijzen en in het op 28 november 2016 door de raad van Haren aangenomen amendement 'zienswijze lichte samenvoeging' (zie bijlage 2) dat er geen afspraken zijn gemaakt in het herindelingsontwerp over de rechtspositie van het personeel kunnen wij niet plaatsen. Een herindelingsontwerp, dat wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten van een provincie is immers niet het geëigende document als het gaat om afspraken over de rechtspositie van het personeel van betrokken gemeenten.

Over de rechtspositie van het personeel van de op te heffen gemeenten Haren en Ten Boer zijn op hoofdlijnen afspraken vastgelegd in het 'Personeelsconvenant in het kader van de herindeling tussen de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer' tussen de colleges van Burgemeester en Wethouders de gemeenten Groningen en Ten Boer. De vaststelling daarvan is voorzien op 20 december 2016. Dit convenant vormt de basis voor het opstellen van het sociaal statuut voor de overgang van het personeel naar de gemeente Groningen. De verbindingspersoon voor Haren, mevrouw M. Kool, alsmede de Ondernemingsraad van de gemeente Haren zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het convenant. De Ondernemingsraad van de gemeente Haren en heeft in dat kader aangegeven positief te staan tegenover de figuur van de lichte samenvoeging. Daarmee is naar ons oordeel voldaan aan deze voorwaarde die door de Minister van BZK wordt gesteld aan toepassing van de lichte samenvoeging.

Wat de overeenstemming tussen de betrokken gemeenten betreft, wijzen wij er allereerst op dat de gemeentebesturen van Groningen en Ten Boer het eens zijn over de wenselijkheid tot toepassing van de lichte samenvoeging. Daaraan ligt een aantal overwegingen ten grondslag, die in het herindelingsadvies (paragraaf 4.3) worden genoemd, die wij kunnen onderschrijven.

Een lichte samenvoeging kan in het bijzonder gerechtvaardigd zijn indien een herindeling aan de orde is tussen een (zeer) grote gemeente en een of meer kleinere gemeenten met bijbehorende verschillen in omvang van de gemeentelijke organisatie. Tussen de gemeenten Groningen en Ten Boer is al een aantal jaren sprake van een ambtelijk samenwerkingsverband, waarbij nagenoeg alle medewerkers van Ten Boer in dienst zijn gekomen bij de gemeente Groningen. Eén van de gevolgen van een 'reguliere' samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer zou zijn dat het gehele personeel van de gemeente Groningen (ca. 2770 fte, oftewel ca. 95% van het aantal fte's van de drie gemeenten) opnieuw zou moeten worden geplaatst in de organisatie van de nieuw te vormen gemeente. Een dergelijke consequentie achten wij disproportioneel en rechtvaardigt naar ons oordeel om een lichte samenvoeging toe te passen voor de beoogde herindeling van Groningen, Haren en Ten Boer.

Het standpunt van het gemeentebestuur van Haren met betrekking tot de figuur van de lichte samenvoeging ligt naar ons oordeel genuanceerder dan in zienswijzen tot uitdrukking wordt gebracht. Het college van Haren heeft aangegeven positief te staan tegenover een lichte samenvoeging als het in de

wetgevingsfase komt tot een herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. In het verslag van het open overleg van 19 juli 2016 staat daarover het volgende: het college van Haren "heeft vanuit inhoudelijk oogpunt begrip voor het voorstel van de lichte samenvoeging. Als de Eerste Kamer instemt met het wetsvoorstel tot herindeling, kan het college zich goed vinden in deze gedachte". Daarnaast verwijzen wij naar het verslag van het open overleg van 5 september 2016 (blz. 2): "het bestuurlijk overleg [dat wil zeggen het overleg van de drie betrokken colleges van Burgemeester en Wethouders en ons college] stemt in met de voorliggende tekst van het concept herindelingsontwerp", waarin toepassing van de lichte samenvoeging als uitgangspunt is opgenomen en verder is uitgewerkt in paragraaf 4.3 van het herindelingsadvies. Daar staat tegenover dat de raad van de gemeente Haren niet heeft ingestemd met de lichte samenvoeging en dit bevestigt in zijn zienswijze aan ons college. Opmerkelijk is wel dat in het op 28 november 2016 aangenomen amendement 'zienswijze lichte samenvoeging' (zie in bijlage 2) de laatste zin dat "wel of geen lichte samenvoeging pas aan de orde [is] als de Tweede en Eerste Kamer hebben bepaald dat herindeling onafwendbaar is" niet is opgenomen in de zienswijze die wij hebben ontvangen. Los daarvan, komt het ons echter voor dat de beslissing met betrekking tot toepassing van de lichte samenvoeging reeds aan de orde is in het kader van de voorbereiding van de herindelingsregeling (wetsvoorstel). Om die reden is het voorstel opgenomen in het onderhavige herindelingsadvies aan de Minister.

### **Conclusie**

In deze paragraaf zijn wij ingegaan op de betekenis van de figuur van de lichte samenvoeging en in het bijzonder op de twee aanvullende criteria van de minister van BZK, die daarvoor gelden. Met de totstandkoming van het personeelsconvenant wordt naar ons oordeel voldaan aan het criterium, dat er afspraken zijn gemaakt op hoofdlijnen over de rechtspositie van het personeel van de op te heffen gemeenten Haren en Ten Boer. Wij onderschrijven de voordelen die een lichte samenvoeging kan hebben en achten de gevolgen voor het personeel van Groningen bij een reguliere samenvoeging disproportioneel.

Ten aanzien van het tweede criterium - dat er overeenstemming bestaat tussen de betrokken gemeenten over de lichte samenvoeging - is sprake van een genuanceerde situatie. De gemeentebesturen van Groningen en Ten Boer zijn voorstander toepassing van een lichte samenvoeging. Ook het college van B en W van de gemeente Haren heeft in de fase van het open overleg daarmee ingestemd ; de raad van de gemeente Haren heeft niet ingestemd met de lichte samenvoeging, maar biedt in een aangenomen amendement wel opening daartoe. De zienswijzen geven ons echter geen aanleiding om het voorstel tot een lichte samenvoeging niet op te nemen in het herindelingsadvies.

### **3.9 Provinciale criteria**

In het herindelingsontwerp wordt in hoofdstuk 5 de voorgestelde herindeling getoetst aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling en drie aanvullende criteria van de provincie Groningen, zoals opgenomen in bijlage 1 van de 'Visie op de bestuurlijke organisatie provincie Groningen' van 2 juli 2013, die op 25 september 2013 is vastgesteld door Provinciale Staten.

64 Van de ingediende zienswijzen hadden (mede) betrekking op de provinciale criteria 'nodale principe', 'schaalniveau en regionale vraagstukken' en 'inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven en logistieke assen'. Deze criteria hangen nauw samen en dienen in samenhang te worden gezien met het criterium 'interne samenhang' (zie paragraaf 3.6).

**In deze paragraaf wordt een reactie gegeven op (het betreffende onderdeel van) de zienswijzen met de volgende nummers: 18, 26, 35, 37, 41, 46, 59, 67, 74, 75, 82, 119, 120, 121, 174, 181, 185,**

195, 198, 212, 213, 214, 233, 242, 243, 260, 261, 274, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 322, 331, 334, 337, 349, 354, 373, 374, 375, 412 t/m, 429, 1131.

### 3.9.1 Nodale principe

In een aantal zienswijzen wordt gesteld dat het nodale principe "een gelegenhedscriterium [is] dat alleen bij de herindeling Groningen, Haren en Ten Boer wordt gebruikt" en de provincie dit criterium niet willekeurig mag toepassen. In sommige zienswijzen wordt tot uitdrukking gebracht, dat met toepassing van het nodale principe eerder de gemeente Tynaarlo of het noorden van de provincie Drenthe in aanmerking komt voor een samengaan met de gemeente Haren. Handhaving van de huidige provinciegrenzen zou daartoe een belemmering vormen. In een enkele zienswijze wordt dit standpunt geplaatst in de context van de historische, sociaal-economische en culturele verwevenheid van Stad en Ommeland, waartoe sinds de laatste eeuw ook Noord-Drenthe behoort. In een enkele zienswijze wordt gesteld dat inwoners van het noordelijk deel van de gemeente Haren in het algemeen sterker zijn georiënteerd op de stad Groningen dan inwoners van het zuidelijk deel van Haren, "in ieder geval van Noordlaren", en dat deze nuance wordt gemist in het herindelingsontwerp.

In een enkele zienswijze wordt tot uitdrukking gebracht dat de regio Groningen-Assen veel belang heeft bij een sterke stad Groningen die wordt omringd door een vitaal platteland. Het is de combinatie van groene eigenschappen die van Haren de contramal van Groningen maakt en geldt als een argument voor de herindeling. Tot slot wordt in een enkele zienswijze gesteld dat de conclusie in het herindelingsontwerp dat een groot deel van de inwoners van de gemeente Haren in Groningen zou werken niet uit de genoemde verkeersstromen kan worden afgeleid.

#### Reactie college GS

Het opgeworpen beeld dat het criterium van het 'nodale principe' alleen - en derhalve willekeurig - zou zijn toegepast met betrekking tot de voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer is onjuist. Wij beoordelen alle herindelingsvoorstellen mede op basis van het criterium 'nodale principe' dat, evenals de twee andere aanvullende criteria, door Provinciale Staten zijn vastgesteld. Wij verwijzen naar onze zienswijzen op de herindelingsadviezen van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde en van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren, die mede zijn getoetst aan de drie aanvullende provinciale criteria.

Ons college heeft nooit als standpunt ingenomen dat de provinciale grens tussen Groningen en Drenthe een blokkade zou vormen voor een eventuele herindeling tussen de gemeenten Haren en Tynaarlo. Wij hebben het gemeentebestuur van Haren in het voorjaar van 2015 de ruimte gelaten om een verkenning te plegen naar een eventuele herindeling van Haren met Tynaarlo. Het gemeentebestuur van Tynaarlo heeft echter in het najaar van 2015 laten weten niet te opteren voor een herindeling met Haren. Daarmee is deze herindelingsvariant voor ons college geen optie meer voor de gemeente Haren. Dit geldt eveneens voor herindelingsvarianten die een groter gebied omvatten van het noordelijk deel van de provincie Drenthe.

In paragraaf 3.6 hebben wij reeds aangegeven, dat de verschillen tussen het stedelijke karakter van Groningen en het landelijke karakter van Haren en Ten Boer de noodzakelijke meerwaarde aan deze herindeling kunnen geven. Niet "meer van hetzelfde", maar complementariteit en wederzijdse versterking bieden de goede randvoorwaarden voor een nieuwe gemeente die stad en dorpen, met ieder een eigen karakter, verbindt: eenheid in verscheidenheid. Een nieuwe gemeente met een hoog voorzieningenniveau op gebieden als cultuur en zorg; de vitale dorpen in Haren en Ten Boer met een groene woonomgeving waar sterke gemeenschapszin zorgt voor een goede leefomgeving. Nieuwe gemeentegrenzen zullen nimmer naadloos aansluiten op de maatschappelijke oriëntatie van mensen als het gaat om werk, onderwijs, zorg, recreatie enzovoort. Het nodale principe biedt geen garantie op een nieuw te vormen gemeente die recht *kan* doen aan alle verschillen in oriëntatie die er binnen bepaalde delen

van een gemeente, in dorpen en kernen, kunnen bestaan. In die zin herkennen en begrijpen wij die zienswijzen waarin wordt gewezen op een verschil in oriëntatie van inwoners van het noordelijk deel versus het zuidelijk deel van de gemeente Haren.

De (vele) verschillen die er bestaan tussen de stad Groningen en Haren (en Ten Boer) nemen niet weg dat er ook sprake is van een sterke verwevenheid in het gebied. Dat blijkt uit de zogeheten 'vlekkenkaarten' die in 2012 in opdracht van de provincie zijn opgesteld. Deze 'vlekkenkaarten' laten de fysisch-geografische, historische, ruimtelijke, economische, sociale en bestuurlijke samenhang zien tussen de verschillende delen van de provincie Groningen zien. Voor de 'regio stad Groningen' (gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer) wordt in het rapport 'Vlekkenkaarten Provincie Groningen' (juli 2012) onder meer geconcludeerd dat van oorsprong Haren met de stad eenzelfde landschappelijke basis (De Hondsrug) deelt en tegenwoordig de bebouwde gebieden van Groningen en Haren vrijwel in elkaar overlopen. Tevens staat in het in het rapport dat Haren voor voorzieningen, werk en middelbaar onderwijs sterk is gericht op de stad Groningen. In een koopstromenonderzoek voor Groningen (2010) wordt Haren tot het 'primaire verzorgingsgebied' van de winkels in Groningen gerekend.

### *3.9.2 Schaalniveau en regionale vraagstukken en*

### *3.9.3 Gebiedsopgaven en logistieke assen*

In zienswijzen wordt gewezen op de regionale vraagstukken binnen de regio Groningen-Assen. Hierin zijn twee steden (Groningen en Assen) en verscheidene Drentse gemeenten vertegenwoordigd. Regionale vraagstukken worden uitstekend behartigd in dit verband en daarvoor is herindeling van Haren niet noodzakelijk. Het vergroten van de stad Groningen geeft een verstoring van de verhoudingen binnen dit regioverband. Voor een dergelijke leefgemeenschap is belangrijk dat de beide steden in een zelfstandige gemeente Haren een gesprekspartner hebben als het gaat om opgaven op terreinen van infrastructuur en bereikbaarheid, milieu, energie en water.

In enkele zienswijze wordt gesteld dat de A28 en de spoorlijn Assen-Groningen voor de ontsluiting van Groningen echt van belang zijn en dat om die ontsluitingen te blijven waarborgen, een herindeling niet noodzakelijk is. Vraagstukken op het gebied van verkeer en vervoer, voor zover deze verder strekken dan interne verkeersstromen in de stad Groningen, worden al in regionaal verband afgestemd.

### **Reactie college van GS**

Wij zien goede kansen voor de nieuwe gemeente om de regionale vraagstukken en opgaven, die terecht in zienswijzen onder de aandacht zijn gebracht, binnen de regio Groningen-Assen nog beter op te pakken. De nieuwe gemeente brengt in zich stedelijke en landelijke (gebieds-)opgaven bij elkaar en tevens grensoverschrijdend zijn en vragen om een bredere regionale samenwerking. Daarmee sluit het schaalniveau van de nieuwe gemeente goed aan bij het schaalniveau van de regionale vraagstukken en de gebiedsopgaven en kansen, die geboden worden door de transport- en logistieke assen, waarbij de ontsluiting van de stad aan de zuidkant een belangrijke regionale opgave is.

### **Conclusie**

In deze paragraaf zijn wij in onze reactie ingegaan op de zienswijzen die betrekking hebben op de aanvullende provinciale criteria, die een nauwe samenhang hebben met het criterium 'interne samenhang' (paragraaf 5.1.4). De zienswijzen geven ons college aanleiding om in het herindelingsadvies onder criterium 'nodale principe' de (van oorsprong) landschappelijke en huidige urbane relaties tussen Groningen en Haren te verduidelijken.

### 3.10 Financiële positie Haren

De criteria bestuurskracht (zie paragraaf 3.3) en duurzaamheid (zie paragraaf 3.5) waaraan herindelingsvoorstellen respectievelijk de keuze voor zelfstandigheid van gemeenten worden getoetst, kunnen niet los worden gezien van de financiële positie van de betrokken gemeenten. Een gezonde, robuuste financiële positie is een belangrijke - zij het niet de enige - voorwaarde voor een duurzaam bestuurskrachtige gemeente in regionaal perspectief. 583 Zienswijzen gaan over de financiële positie van de gemeente Haren of de nieuwe gemeente. In paragraaf 3.10. wordt onze reactie toegespitst op de financiële positie van de gemeente Haren. In paragraaf 3.11. is onze reactie toegespitst op de financiële positie van de nieuwe gemeente en financiële effecten van de herindeling.

In 105 zienswijzen wordt ingegaan op de financiële positie van de gemeente Haren. In sommige gevallen gaat het om een zienswijze waarin een negatieve beoordeling wordt gegeven over de financiële positie van de gemeente Haren en in andere gevallen gaat het om een positieve beoordeling. Een negatieve beoordeling houdt in dat de financiële positie niet robuust genoeg is om zelfstandig te blijven. Een positieve beoordeling gaat wel uit van deze robuustheid en dus van zelfstandigheid. De zienswijzen hebben betrekking op onder meer de onderzoeksrapporten van Berenschot, B&A, Deloitte en COELO, alsmede op bezuinigingen/lastenverzwaringen in het kader van Aanpak Beterr Haren. Ook gaan de zienswijzen in op de financiële positie van de gemeente Haren in vergelijking met de financiële positie van de gemeenten Groningen en Ten Boer. Meer in detail gaan de zienswijzen over de mogelijke gevolgen voor bewonerslasten (w.o. OZB-tarieven), ombuigingen en schuldenpositie.

**In deze paragraaf wordt een reactie gegeven op (het betreffende onderdeel van) de zienswijzen met de volgende nummers:: 5, 7, 18, 27, 50, 61, 82, 95, 104, 125, 126, 149, 151, 153, 167, 169, 173, 174, 176, 177, 181, 185, 198, 204, 205, 206, 213, 214, 223, 224, 228, 233, 242, 252, 253, 254, 261, 262, 263, 264, 265, 269, 272, 273, 274, 275, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 302, 315, 322, 326, 328, 330, 334, 336, 338, 344, 347, 348, 350, 351, 354, 356, 357, 360, 365, 366, 368, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 389, 390, 391, 392, 412 t/m, 429, 823 t/m 828, 1131.**

#### Reactie college van GS

##### Financiële positie Haren en GS-besluit tot het opstellen van het herindelingsontwerp.

Het vraagstuk "financiële positie Haren" is niet nieuw. Naar aanleiding van een onderzoek naar de bestuurskracht van Haren is in opdracht van de gemeente Haren door het bureau BMC een rapport uitgebracht (voorjaar 2008), waarin onder meer aandacht wordt gevraagd voor het sluitend houden van de begroting zonder dat de lasten voor de burgers te veel stijgen. Aanvullend hierop liet de gemeente Haren de volgende onderzoeken doen: Berenschot "Eindrapport onderzoek bestuurlijke toekomst Haren" (2014), B&A Groep "Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren" (2016) en Deloitte "Financiële stresstest gemeente Haren" (2016). De hoofdconclusies uit deze rapporten zijn integraal opgenomen in het herindelingsadvies (bijlage III). De laatste twee onderzoeken zijn uitgevoerd om inzicht te krijgen in de mate waarin de financiële positie voldoende kansen en waarborgen biedt om als gemeente zelfstandig te kunnen blijven. Deze onderzoeken zijn tijdens het zgn. open overleg uitgevoerd. Ook de provincie heeft nog twee aanvullende, verdiepende onderzoeken laten uitvoeren door respectievelijk Deloitte ("Rapportage financieel onderzoek gemeente Haren", 31 mei 2016) en B&A ("Toetsing Aanpak Beterr Haren, 10 juni 2016). Uit alle onderzoeken komt naar voren dat de bestuurlijke en ambtelijke bestuurskracht van de gemeente Haren onder druk staat en dat de financiële positie van de gemeente Haren als 'zwak' is te betitelen.

De bestuurskracht in de gemeente Haren kent zowel sterke als zwakke kanten. Korte lijnen tussen inwoners, organisaties, bedrijven en de gemeente alsmede een actiegerichte aanpak waarbij de focus ligt op het oplossen van vraagstukken en realiseren van ambities op een pragmatische wijze zijn sterk te noemen. Deze sterke kanten hebben hun keerzijde. Deze keerzijde is met name terug te vinden in de politieke agenda, die voor een belangrijk deel wordt bepaald door individuele signalen en politieke wensen die onvoldoende verankerd zijn in feitelijke informatie over de stand van zaken in de gemeenschap. Dit leidt tot onvoldoende diepgang en breedte in de vertaling naar de maatschappelijke vraagstukken en opgaven, waardoor een lange termijn visie ontbreekt. Dit heeft regelmatig tot koerswijzigingen geleid indien er nieuwe signalen kwamen, hetgeen de gemeente Haren tot en lastige samenwerkingspartner maakt. Benadrukt moet worden dat het van belang is om adequaat te investeren in het verbeteren van de bestuurskracht om de zwakke kanten te versterken. Deze investeringen zijn nodig in zowel het bestuurlijke apparaat als in het ambtelijke apparaat van de gemeente Haren. Kijkend naar de financiële positie van de gemeente Haren ligt hier nu juist een enorme spanning. Er kunnen onvoldoende middelen worden vrijgemaakt voor het verbeteren van de bestuurskracht. Dit beeld wordt in de Begroting 2017 bevestigd. In dit kader wordt nog opgemerkt dat in de Begroting 2016 fors is bezuinigd op de organisatie. In het jaar 2016 is deze bezuiniging € 150.000, oplopend met € 100.000 per jaar naar € 450.000 vanaf 2019. Dit kan in onze ogen niet zonder consequenties blijven. Eén van de consequenties is het onderbrengen van de milieutaken door de gemeente Haren bij de ODG (Omgevingsdienst Groningen). Dit leidt voor de gemeente Haren tot een extra structurele kostenpost van € 55.000 en een incidentele kostenpost van € 23.000.

Een andere consequentie doet zich voor in het onderwijs. Door de realisatie van ongeveer 350 woningen in Haren Noord, veelal betrokken door jonge gezinnen met schoolgaande kinderen, is er een nijpend tekort ontstaan aan goede onderwijshuisvesting. Als tijdelijke oplossing is gekozen voor het plaatsen van noodlokalen. Een huisvestingsprobleem overigens dat zich jaren geleden al aandienende maar waarvoor blijkbaar geen beleid is ontwikkeld. Enerzijds wellicht als gevolg van de financiële positie van de gemeente, anderzijds ontbreekt het de gemeente blijkbaar aan menskracht om aan deze (wettelijke) taak invulling te geven. In hoofdstuk 3.3 Bestuurskracht is hier ook op ingegaan.

Het is dan ook van eminent belang dat de financiële positie van de gemeente Haren wordt verbeterd. De gemeente Haren heeft besloten tot ingrijpende bezuinigingen en substantiële lastenverhogingen (meerjarenbegroting 2017-2020). In feite gaat het hier om een nadere concretisering van de Aanpak Beterr Haren. In de periode 2017 t/m 2020 wordt in totaal € 3,8 miljoen bezuinigd op de primaire voorzieningen en worden de lasten met € 3,9 miljoen verhoogd (m.n. OZB). De primaire voorzieningen die worden getroffen zijn onder meer onderwijs, welzijn en zorg en cultuur. Hieruit kan geconcludeerd worden dat afbreuk wordt gedaan aan de voorzieningen die gebruikt worden door meerpersoonshuishoudens. Dit betekent dat deze huishoudens (nog) meer gebruik moeten maken van voorzieningen in de omliggende gemeenten. Verder is het van belang te vermelden dat de aangegeven bezuinigingen nog wel in de praktijk moeten worden gerealiseerd. Wellicht is dit niet op alle onderdelen mogelijk. Bovendien heeft de gemeente Haren geen rekening gehouden met financiële tegenvallers die zich in een periode van 4 jaar kunnen voor doen.

Ten aanzien van de lastenverhogingen merken wij op dat de OZB fors stijgt. In 2023 zal de OZB ca. 38% hoger zijn dan in 2016. Hierbij merken wij nog op dat de gemeente Haren slechts minimaal investeert in primaire voorzieningen.

De hierboven genoemde onafhankelijke onderzoeken alsmede de Begrotingen 2016 en 2017 laten zien dat de bestuurlijke en ambtelijke bestuurskracht van de gemeente Haren onder druk staat en dat de financiële positie het niet toe laat dat in bestuurskracht geïnvesteerd wordt. Dit betekent dat wij een zelfstandig Haren op termijn als risicovol zien en bovendien in regionaal perspectief niet duurzaam achten.

### Centrum voor Onderzoek van de Economie voor Lagere Overheden (COELO).

Het COELO-rapport is niet in opdracht van de gemeente Haren of de provincie Groningen opgesteld, maar in opdracht van het Burgercomité Haren. Dit rapport is eind augustus 2016 aan de gemeente Haren gepresenteerd. In het herindelingsontwerp, dat samen met de drie gemeenten door de provincie Groningen werd opgesteld, konden de conclusies van het COELO-rapport niet meer worden meegenomen. Het herindelingsontwerp bevond zich eind augustus 2016 al in een afrondende fase.

Het COELO-rapport is aan de orde geweest in de vergadering van Provinciale Staten van 7 september 2016. Wij hebben in deze vergadering een korte reactie op het COELO-rapport gegeven. Deze reactie wordt hieronder nader geaduid.

- Wij delen de conclusie van COELO dat de financiële positie van een gemeente als Haren niet de enige reden kan zijn voor een gemeentelijke herindeling. Bestuurskracht van een gemeente wordt door meer factoren bepaald (zie paragraaf 3.3 van dit hoofdstuk). Wel wordt in het COELO-rapport bevestigd dat de financiële positie van de gemeente Haren 'zwak' is. De begroting gaat voor een groot deel op aan lasten die op korte termijn niet of moeilijk te verlagen zijn, zoals kapitaallasten en personeelslasten. Dat komt door een grote schuld en door een personeelsformatie die naar verhouding hoog is. Het gevolg is dat tegenvallers op de begroting moeilijk kunnen worden opgevangen en dat er nauwelijks ruimte is voor nieuwe taken, beleidsinitiatieven en investeringen.
- COELO merkt terecht op dat de ombuigingen nog niet concreet zijn gemaakt en dat het in het kader van het COELO-onderzoek niet mogelijk is om in detail na te gaan in hoeverre ombuigingsplannen volledig haalbaar zijn en wat de precieze gevolgen zouden zijn voor het voorzieningenniveau. In theorie maken voorgestelde verhogingen van de lokale lasten in combinatie met bezuinigingen het mogelijk om op termijn begrotingsoverschotten te realiseren. Hiertoe zullen de inwoners van de gemeente Haren wel substantiële offers moeten brengen. Het voorzieningenniveau zal omlaag gaan en de belastingen fors omhoog. Voor ons een reden tot zorg, zoals beschreven in het herindelingsontwerp.

Inmiddels laat de Begroting 2017 zien dat in de periode 2017 t/m 2020 in totaal € 3,8 miljoen wordt met name bezuinigd op de primaire voorzieningen en dat de lasten met € 3,9 miljoen worden verhoogd (m.n. OZB). Bovendien liet de Begroting 2016 ook al een omvangrijke bezuiniging op de primaire voorzieningen zien alsmede op de organisatie. Al met al betekent dit dat primaire voorzieningen wegvallen en bewoners te maken krijgen met zware lastenverhogingen. Kortom, er is geen sprake van een gezonde, robuuste financiële positie en dus op dit punt ook geen sprake van een duurzaam bestuurskrachtige gemeente.

### Vergelijking financiële positie Haren met de financiële posities Groningen en Ten Boer

Met ingang van de Begroting 2016 en Jaarrekening 2015 zijn de gemeenten - ter uitvoering van het rapport van de adviescommissie Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten (commissie Depla) uit 2014 - verplicht een aantal financiële kengetallen op te nemen. Deze kengetallen beogen de diverse gemeentebegrotingen meer transparant en vergelijkbaar te maken en het horizontale toezicht door de raad te versterken. Concreet gaat het om de volgende kengetallen: netto schuldpositie, netto schuldpositie minus verstrekte leningen (gecorrigeerd netto schuldpositie), solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit. Hierbij zijn drie categorieën van scores onderscheiden, te weten "minst risicovol", "gemiddeld risico" en "meest risicovol".



<b>Gemeente Haren</b>	<b>Begroot</b>	<b>Begroot</b>	<b>Begroot</b>	<b>Begroot</b>
	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Netto schuldpositie	136,0%	137,0%	131,6%	119,5%
Gecorrigeerd netto schuldpositie	133,4%	134,2%	128,7%	116,6%
Solvabiliteitsratio	16,4%	19,2%	22,6%	26,0%
Structurele exploitatieruimte	3,5%	5,8%	6,2%	7,0%
Grondexploitatie	7,2%	5,7%	4,0%	2,0%
Belastingcapaciteit	120,2%	126,0%	127,9%	129,8%
<b>Gemeente Groningen</b>	<b>Begroot</b>	<b>Begroot</b>	<b>Begroot</b>	<b>Begroot</b>
	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Netto schuldpositie	144,0%	149,0%	148,0%	144,0%
Gecorrigeerd netto schuldpositie	99,0%	104,0%	105,0%	102,0%
Solvabiliteitsratio	11,0%	10,0%	10,0%	10,0%
Structurele exploitatieruimte	-0,4%	-0,6%	-0,3%	0,8%
Grondexploitatie excl. Meerstad	8,2%	8,0%	7,6%	8,3%
Belastingcapaciteit	103,5%	103,5%	103,5%	103,5%
<b>Gemeente Ten Boer</b>	<b>Begroot</b>	<b>Begroot</b>	<b>Begroot</b>	<b>Begroot</b>
	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Netto schuldpositie	150,8%	130,5%	121,4%	115,8%
Gecorrigeerd netto schuldpositie	147,3%	126,9%	117,8%	112,2%
Solvabiliteitsratio	-49,5%	-11,7%	-10,0%	-8,3%
Structurele exploitatieruimte	1,4%	1,1%	0,6%	1,3%
Grondexploitatie	23,4%	20,9%	18,6%	16,3%
Belastingcapaciteit	123,2%	123,6%	123,9%	124,2%

Uit bovenstaande tabellen kan worden afgeleid dat de gemeente Haren slecht scoort op de kengetallen netto schuldpositie, de voor verstrekte leningen gecorrigeerde netto schuldpositie, solvabiliteitsratio en de belastingcapaciteit. Een slechte score op de netto schuldpositie betekent dat er een hoge druk van rentelasten en aflossingen op de exploitatie van de gemeente Haren bestaat, met als gevolg dat dit de ruimte voor maatschappelijke vraagstukken en opgaven fors beperkt. Een slechte score op het kengetal netto schuldpositie betekent automatisch ook dat het gaat om een hoge netto schuld per inwoner. Voor het vergelijken van de hoogte van schulden van gemeenten is dit overigens niet de meest geschikte maat. De inkomsten tussen gemeenten lopen behoorlijk uiteen, maar bepalen wel in belangrijke mate hoeveel schulden een gemeente kan dragen. Hoe hoger het inkomen van een gemeente des te meer schuld een gemeente kan dragen. Het inkomen van de gemeente Haren is veel minder van omvang dan het inkomen van de gemeente Groningen, hetgeen betekent dat een hoge schuld per inwoner voor de relatief kleine gemeente Haren een groter punt van zorg is dan voor de gemeente Groningen. Ter vergelijking: 1) uitkering gemeentefonds: gemeente Haren 2015 € 24,57 miljoen en gemeente Groningen € 439,30 miljoen en 2) omvang begroting: gemeente Haren ca. € 50 miljoen en gemeente Groningen bijna € 1 miljard.

Indien we kijken naar het kengetal "de voor verstrekte leningen gecorrigeerde netto schuldpositie" kunnen we vaststellen dat de gemeente Groningen beter scoort dan de gemeente Haren. Dit heeft te maken met het feit dat de gemeente Groningen een deel van haar leningen heeft doorgeleend, die vervolgens weer worden afgelost aan de gemeente Groningen. De hoge schuld van de gemeente Groningen is derhalve niet als zeer risicovol te betitelen. Die van de gemeente Haren daarentegen de aankomende jaren nog wel.

De solvabiliteitsratio van de gemeente Haren scoort als meest risicovol, maar laat een stijgende lijn zien. Dit betekent dat de verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen verbetert en dat de mate waarin de gemeente in staat is aan haar verplichtingen te voldoen ook verbetert. Dit laat onverlet dat de solvabiliteitsratio wel als gemiddeld risico blijft te betitelen. De verbetering is te verklaren uit het feit dat de raad in de Begroting 2017 ombuigingsmaatregelen vastgesteld heeft die er in 2020 toe moeten leiden dat € 7,7 miljoen in de periode 2017 t/m 2020 aan voordelige rekeningresultaten worden gerealiseerd. Deze resultaten zijn nodig om de reservepositie van de gemeente Haren te versterken. Overigens moet nog blijken of alle voorgenomen bezuinigingen in de praktijk zijn te realiseren, waardoor het voorlopig onzeker blijft of er positieve rekeningresultaten aan de orde zullen zijn en of de solvabiliteitsratio daadwerkelijk zal verbeteren.

De belastingcapaciteit geeft de lastendruk weer voor een meerpersoonshuishouden ten opzichte van het landelijk gemiddelde. In de gemeente Haren is deze lastendruk als zeer hoog te betitelen en blijft dat bovendien tot en met 2020. De belastingcapaciteit in de gemeente Groningen blijft de aankomende 4 jaar gelijk en is fors lager dan die in de gemeente Haren. Zo stijgt de OZB in de gemeente Groningen in 2017 slechts met 1,04%.

Uit een onlangs (in november 2016) door de Vereniging Eigen Huis (VEH) gehouden steekproef onder 109 van de 390 Nederlandse gemeenten, blijkt dat de gemeente Haren met een OZB-stijging in 2017 van 12% de grootste stijger in de steekproef is.

Dit alles leidt er toe dat de inwoners van de gemeente Haren fors moeten betalen voor het aflossen van schulden en het verbeteren van de reservepositie en dat er beperkte ruimte is voor maatschappelijke vraagstukken en opgaven. Kortom, inwoners betalen voor problemen uit het verleden en het zelfstandig kunnen blijven van de gemeente, maar krijgen er niets tot weinig voor terug. Integendeel zelfs, want op voorzieningen wordt stevig bezuinigd in de komende jaren.

De kengetallen structurele exploitatieruimte en grondexploitatie kunnen bij de gemeente Haren als minst risicovol worden beschouwd. Het kengetal structurele exploitatieruimte is hierboven in relatie tot de solvabiliteitsratio toegelicht. Ten aanzien van het kengetal grondexploitatie wordt opgemerkt dat dit een gevolg is van het realiseren van ca. 350 woningen in Haren Noord.

Los van de eerder genoemde kengetallen wordt opgemerkt dat de gemeente Ten Boer een drietal jaren de zgn. artikel 12 status heeft gehad (2014 tot en met 2016). Dit betekent dat in die periode sprake was van een structureel én aanmerkelijk tekort. Inmiddels is de financiële positie verbeterd en zal de artikel 12 status vanaf 2017 niet meer aan de orde zijn. Vanaf 2017 is sprake van positieve begrotingsresultaten. Deze resultaten zijn op eigen kracht gerealiseerd door middel van bezuinigingen en lastenverzwarende maatregelen.

Voor de herindeling is gekozen voor de zgn. variant van lichte samenvoeging. Bij een lichte samenvoeging wordt tenminste 1 van de betrokken gemeenten niet opgeheven. Voor deze variant is gekozen vanwege de voordelen die het niet opheffen van de gemeente Groningen oplevert. Hierdoor wordt de inzet van publieke middelen zo laag mogelijk gehouden en kunnen bestuurders en ambtenaren hun tijd en aandacht richten op de inhoudelijke vraagstukken van de nieuw te vormen gemeente. Voor de gemeente Groningen betekent dit dat - in verband met de lichte samenvoeging - preventief financieel toezicht (art. 21 Wet arhi) niet van toepassing is. De gemeenten Ten Boer en Haren daarentegen vallen volgens genoemde wet wel onder preventief financieel toezicht. Voor de gemeente Haren zien wij een verhoogd financieel risico, hetgeen blijkt uit de eerder genoemde onderzoeksrapporten.

### 3.11 Financiële positie nieuwe gemeente c.q. financiële effecten herindeling

In 478 zienswijzen wordt ingegaan op de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente dan wel op de financiële effecten van de herindeling. Deze zienswijzen raken met name aan de (zorgen over) tarieven en lastenstijgingen (harmonisatie-effecten) en aan de financiële armslag van de nieuw te vormen gemeente.

**In deze paragraaf wordt een reactie gegeven op (het betreffende onderdeel van) de zienswijzen met de volgende nummers: 14, 29, 30, 36, 38, 39, 42, 44, 47, 49, 53, 57, 61, 62, 64, 65, 71, 72, 73, 74, 75, 83, 85, 86, 88, 90, 91, 94, 95, 96, 99, 100, 101, 102, 103, 108, 112, 114, 116, 118, 119, 120, 121, 126, 128, 131A t/m 131L, 132, 133, 134, 144, 147, 151, 155, 157, 158, 160, 161, 163, 165, 166, 167, 170, 172, 176, 177, 197, 199, 201, 204, 208, 211, 212, 217, 219, 220, 221, 225, 227, 232, 233, 234, 235, 238, 246, 248, 249, 250, 251, 256, 257, 258, 263, 265, 274, 282, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 299, 299b, 314, 338, 339, 355, 356, 364, 366, 373, 375, 376, 423, 430 t/m, 463, 464 t/m, 777, 858, 1130.**

#### Reactie college van GS

##### Zorgen over stijging van de lokale lastendruk

Voor de inwoners van de bij een herindeling betrokken gemeenten is de ontwikkeling van de lokale lasten in de toekomst een punt van aandacht. De vergelijking van de huidige tarieven in de deelnemende gemeenten kan een eerste indicatie geven van de richting waarin de nieuwe tarieven zich ontwikkelen. Het is gebruikelijk om de belastingen en de daarbij behorende tarieven van de verschillende gemeenten in aanloop naar de herindelingsdatum te harmoniseren. Het vaststellen van de belastingtarieven in de heringedeelde gemeenten is de bevoegdheid van de nieuw te kiezen gemeenteraad, zodat na de herindelingsdatum definitieve besluitvorming volgt.

Veel zienswijzen vanuit Haren gaan in op de stijging van de woonlasten als gevolg van de verwachting dat de OZB in de nieuw te vormen gemeente fors omhoog gaat. Hierbij wordt echter opgemerkt dat de woonlasten in de gemeente Haren de aankomende jaren aanzienlijk zullen stijgen als gevolg van het besluit van de raad om de OZB tarieven de aankomende jaren te verhogen. In 2023 is de OZB met ca. 38% gestegen ten opzichte van het jaar 2016.

Wij zijn van mening dat woonlasten niet los gezien kunnen worden van het voorzieningenniveau in de gemeenten. De gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer hebben op allerlei terreinen veel en hoogwaardige voorzieningen. Beschikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen zijn essentieel voor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de nieuwe gemeente om te wonen, te werken en te recreëren. Dit geldt voor zowel de stad als voor de dorpen en kernen. Wij zijn van mening dat de nieuw te vormen gemeente meer financiële en organisatorische slagkracht heeft om voorzieningen in stand te houden, terwijl de gemeente Haren in de Begrotingen 2016 en 2017 omvangrijke bezuinigingen heeft doorgevoerd op de primaire voorzieningen. Dit afgezet tegen de forse stijging van met name de woonlasten geeft aan dat burgers meer moeten betalen en minder voorzieningen ter beschikking hebben. Zie ook paragraaf 3.10 in dit hoofdstuk.

##### Financiële aspecten nieuwe gemeente

De herindeling heeft financiële gevolgen voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Op basis van cijfers van BZK (voorjaar 2016) is de verwachting dat deze uitkering slechts 0,03% afneemt ten opzichte van de som van de algemene uitkeringen van de huidige drie gemeenten. Deze afname is als zeer gering te betitelen. Bovendien zijn wij van mening dat deze afname ruimschoots kan worden

opgevangen door efficiencyvoordelen van de herindeling. Kostenbesparingen zijn aan de orde zonder dat dit het voorzieningenniveau aantast. Dat een herindeling efficiencyvoordelen kan opleveren is evident en wordt bevestigd door de resultaten van het onderzoek door Necker Van Naem, dat vrij recentelijk uitgevoerd is in opdracht van het Ministerie van BZK<sup>4</sup>. In de kern is aangetoond dat een gemeentelijke herindeling een momentum voor vernieuwing en verbetering van de organisatie van de gemeente biedt. Het inrichten van een grotere, nieuwe organisatie biedt ruimte om nieuwe perspectieven en concepten daadwerkelijk in te voeren en zo een grotere slagkracht te genereren. Dit kan zowel de kostenefficiëntie als de kwaliteit ten goede komen. Concreet zijn kostenbesparingen te realiseren op de bedrijfsvoering en inkoop en bovendien biedt het mogelijkheden om naast zuivere efficiëntiemaatregelen besparingen te realiseren door een herprioritering van de beschikbare beleidscapaciteit, omdat (nieuwe) maatschappelijke of economische opgaven daarvoor aanleiding geven. Wij merken op dat deze voordelen ook aan de orde zijn in de nieuw te vormen gemeente.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de nieuwe gemeente als gevolg van herindeling in aanmerking komt voor een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling. Om financiële belemmeringen voor gemeentelijke herindeling te verzachten heeft het kabinet deze herindelingsbijdrage met 25% verruimd. Voor de nieuwe gemeente betekent dit een extra incidentele inkomstenbron van € 10,6 miljoen voor frictiekosten. Al met al zijn wij van mening dat de efficiencyvoordelen van deze gemeentelijke herindeling er toe zullen leiden dat het voorzieningenniveau als goed valt te betitelen, waarbij tevens ruimte ontstaat voor maatschappelijke vraagstukken en opgaven. De afname van de algemene uitkering uit het gemeentefonds kan ruimschoots gecompenseerd worden door deze efficiencyvoordelen.

### **Conclusies 3.10 en 3.11.**

In de paragrafen 3.10. en 3.11. zijn wij in onze reactie ingegaan op de zienswijzen die betrekking hebben op de financiële positie van de gemeente Haren en de financiële positie van de nieuwe gemeente c.q. de financiële effecten van de herindeling. De zienswijzen boden ons college de mogelijkheid om de financiële posities verder te duiden en de aspecten die daarbij naar ons oordeel een rol spelen nader toe te lichten. Wij kunnen concluderen dat de financiële positie van de gemeente Haren zwak is. Dit heeft reeds geleid tot forse bezuinigingen op de organisatie en op primaire voorzieningen, alsmede tot een aanzienlijke verhoging van de lastendruk. De bezuinigingen zetten de toch al niet grote bestuurskracht van de gemeente Haren nog verder onder druk en het voorzieningenniveau is juist van essentieel belang voor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de gemeente. Wij zien dat de nieuwe gemeente meer kansen heeft om de bestuurskracht te verbeteren en het voorzieningenniveau op peil te houden.

Wij concluderen dat de lastendruk voor de nieuwe gemeente een punt van aandacht is, waarbij geldt dat de besluitvorming hierover de verantwoordelijkheid is van de nieuwe gemeenteraad. Bij een zelfstandige gemeente Haren zal overigens een forse stijging van de lastendruk aan de orde zijn. De OZB zal in 2023 ca. 38% hoger zijn dan in 2016.

Tot slot betekent dit dat de zienswijzen voor ons college niet leiden tot een ander oordeel over de zorgen die wij in het herindelingsontwerp hebben geuit over de financiële positie (mede in relatie tot de bestuurskracht) van de gemeente Haren. Wij zien derhalve geen aanleiding om het herindelingsontwerp op dit punt aan te passen.

---

<sup>4</sup> Necker van Naem, *Efficiency bij gemeentelijke herindelingen. Een verkennend onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 7 maart 2016.

### 3.12 Thema's en aandachtspunten voor nieuwe gemeente

In het herindelingsontwerp wordt in hoofdstuk 4 een beschrijving van de nieuwe gemeente gegeven. 934 Van in de ingediende zienswijzen hadden betrekking op ambities, aandachts- en zorgpunten voor de nieuwe te vormen gemeente. Veel thema's en aandachtspunten die in de zienswijzen aangedragen zijn, hebben betrekking op de uitdagingen van de nieuwe gemeente die te maken hebben met de schaal/omvang of met de samenhang. Er is dan ook een samenhang tussen deze paragraaf en paragraaf 3.6 van dit hoofdstuk.

De belangrijkste zaken die in de zienswijzen naar voren zijn gebracht, zijn:

- aandacht voor de grotere afstand tussen bestuur en inwoners, bijvoorbeeld door het opstellen van een goed wijken-, dorpen- en kernenbeleid, werken met dorpsraden of andere vormen van decentrale organen of nieuwe/innovatieve vormen van burgerparticipatie;
- behoud of versterken van voorzieningen in de dorpen, waaronder ook een decentraal gemeentelijk loket;
- evenwichtigheid in de belangen van de stad en die van de dorpen;
- behoud en versterken van de verschillende identiteiten en gemeenschappen;
- behoud van de groene zone en landschappelijke kwaliteiten.

Bovenstaande opsomming is zeker niet uitputtend. De raad van de gemeente Haren heeft in zijn zienswijze een overzicht opgenomen van de kenmerken en eigenheden van Haren, "de parels van Haren", waarvan hij het behoud en verdere ontwikkeling essentieel vindt.

**In deze paragraaf wordt een reactie gegeven op (het betreffende onderdeel van) de zienswijzen met de volgende nummers: 3, 5, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 29, 30, 36, 38, 39, 40, 42, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 57, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 67, 71 t/m, 79, 83, 84, 85, 86, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 112, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 126, 127, 128, 129, 131A t/m 131 L, 132, 133, 134, 135, 137 t/m, 154, 155, 157, 158, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 170, 172 t/m, 177, 180, 182, 186, 187, 188, 192, 194 t/m, 204, 207, 208, 209, 211, 217, 219, 220, 221, 222, 223, 225, 226, 227, 229, 231, 232, 235, 236, 238, 241, 244, 246, 247, 249, 250, 251, 252, 254, 256, 257, 258, 259, 260, 264, 271, 273, 274, 276, 277, 282, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 295, 298, 299, 299b, 300, 301, 302, 303, 304, 306 t/m, 315, 317, 319, 320, 323, 325, 326, 327, 328, 330, 331, 332, 334, 335, 336, 338, 339, 340, 341, 342, 346, 347, 348, 350, 352, 353, 355, 358, 360, 361, 364, 365, 366, 367, 368, 371, 377, 378, 379, 380, 381, 389, 390, 391, 392, 398, 430 t/m 463, 464 t/m, 777, 778, 779, 782, 796 t/m, 822, 824, 825, 826, 827, 828, 829 t/m, 857, 858, 860 t/m, 1126, 1130.**

#### Reactie college van GS

Burgers trekken zich door toegenomen mobiliteit en digitalisering al lange tijd weinig meer aan van bestuurlijke grenzen. Misschien kan zelfs wel gesteld worden dat in de kernen, door een bestuur meer op afstand, de verbanden tussen inwoners, ondernemers en verenigingen juist worden aangehaald, waardoor de identiteit sterker wordt. Een gemeente - en zeker een lokale gemeenschap - wordt gevormd door de inwoners en maatschappelijke verbanden. Veel van de naar voren gebrachte aandachtspunten zullen dan ook niet verdwijnen als gevolg van de herindeling, maar zullen nog beter gefaciliteerd kunnen worden vanwege de mogelijkheden die een grotere gemeente heeft om maatwerk te leveren en initiatieven uit de samenleving te ondersteunen. Het geeft ons vertrouwen dat ook de raden van de gemeenten Groningen en Ten Boer in hun zienswijze benadrukken het van belang te

achten dat bestuurlijke nabijheid, de dienst- en zorgverlening, de voorzieningen en de ruimtelijke ontwikkeling nader worden uitgewerkt.

In het open overleg tussen de colleges van de drie betrokken gemeenten en ons college is afgesproken dat een bestuursovereenkomst opgesteld zal worden, waarin het toekomstperspectief van de nieuwe gemeente, als weergegeven in hoofdstuk 4 van het herindelingsontwerp, nader uitgewerkt wordt. De onderwerpen die in de bestuursovereenkomst nader uitgewerkt zullen worden zijn:

1. Het groene karakter en bijbehorende natuurwaarden in het gebied van, en tussen de drie gemeenten
2. De dorpen, kernen en buitengebieden in relatie tot identiteit, aantrekkelijkheid, veiligheid en leefbaarheid
3. De sociale en fysieke infrastructuur en de voor elk dorp en kern unieke gemeenschap en betrokkenheid.
4. Voorzieningen in dorpen, wijken en kernen
5. De gemeentelijke dienstverlening en fysieke en digitale nabijheid
6. De nabijheid van bestuur en politiek
7. Economie en bedrijvigheid
8. Procesaanpak gemeentelijke lasten en heffingen
9. Samengaan landelijk en stedelijk gebied: gevolgen voor cultuur, werkwijze en bedrijfsvoering nieuwe gemeente.

### **Conclusie**

Ten behoeve van de uitwerking van de bestuursovereenkomst zijn de passages uit de zienswijzen die op deze categorie betrekken hebben gedeeld met de colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Groningen en Ten Boer en met mevrouw M. Kool. Zoals aangegeven, heeft het gemeentebestuur van Haren besloten om niet meer deel te nemen aan het lopende herindelingsproces, waaronder de gesprekken over een op te stellen bestuursovereenkomst.

### **3.13 Overig**

Tot de categorie 'overig' behoren (onderdelen van) zienswijzen, die niet zijn ondergebracht onder de één van de voorgaande categorieën. Het betreft een scala van uiteenlopende, soms hele specifieke onderwerpen met betrekking tot de voorgestelde herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, waaraan geen oordeel 'positief', 'negatief' of 'neutraal' kan worden verbonden. Dit betreft 122 van de ingediende zienswijzen.

**In deze paragraaf wordt een reactie gegeven op (het betreffende onderdeel van) de zienswijzen met de volgende nummers: 10, 11, 18, 29, 31, 32, 33, 38, 42, 47, 54, 64, 65, 67, 74, 75, 85, 91, 93, 94, 99, 103, 114, 119, 120, 121, 126, 130, 147, 149, 151, 155, 160, 161, 167, 168, 174, 181, 185, 188, 191, 198, 204, 211, 212, 213, 214, 217, 218, 220, 225, 227, 232, 233, 235, 238, 240, 242, 250, 254, 256, 258, 260, 261, 278 t/m, 285, 286, 287, 288, 289, 291, 292, 293, 299b, 322, 330, 333, 334, 335, 344, 354, 366, 430 t/m, 463.**

### **Reactie college van GS**

In een aantal zienswijzen wordt voorgesteld om te komen tot een nieuwe naam van de nieuw te vormen gemeente. De naam van de nieuw te vormen gemeente Groningen volgt uit de figuur van de lichte samenvoeging, waarbij de huidige gemeente Groningen niet wordt opgeheven. Het staat de raad

van de nieuw gevormde gemeente echter vrij om op enig moment de naam van de gemeente te wijzigen op grond van artikel 158 van de Gemeentewet.

Voorts zijn er zienswijzen ingediend, waarin suggesties worden gedaan voor een geheel andere inrichting van de bestuurlijke organisatie in onze provincie, waaronder het voorstel om alle Groninger gemeenten te laten fuseren tot één nieuwe gemeente en een aangepast model 'Grote gemeenten', waarbij sprake is van deelgemeenten met Haren als zelfstandige gemeente. In een enkele zienswijze wordt een appél gedaan tot "her-democratisering van ons land". Een bestuurlijke opschaling van het gehele lokaal bestuur tot één nieuwe gemeente in onze provincie achten wij zeer onwenselijk en is niet aan de orde. Een model, waarbij sprake is van deelgemeenten en een zelfstandige gemeente Haren is staatsrechtelijk niet realiseerbaar. Het instellen van deelgemeenten is als gevolg van een wijziging van de Gemeentewet (Wet van 7 februari 2013, Stb. 2013, 76) niet meer mogelijk. Overigens merken wij op dat een deelgemeente niet zelfstandig, in de zin van een volledig autonome lokale bestuurslaag, zou kunnen zijn ten opzichte van de gemeente waarvan zij deel uitmaakt.

In een aantal zienswijzen wordt gesteld dat inwoners van Haren nauwelijks meer invloed hebben op de besluiten die in de nieuw te vormen gemeente worden genomen, omdat "het inwonertal van Haren slechts een kleine tien procent is van een nieuwe gemeente Groot Groningen". In een enkele zienswijze wordt in dat verband gesproken van een devaluatie van stemgewicht en wordt een andere opzet van de bestuurlijke organisatie van de nieuwe gemeente voorgesteld, waarbij sprake is van "een centraal aangestuurd professionele organisatie met controle op uitvoering en met financiële verantwoording vanuit een gemeenteraad en/of deelraad (...) (een gebied van bijvoorbeeld maximaal 25.000 inwoners)". Zoals wij in onze reactie in paragraaf 3.3 hebben aangegeven, vertegenwoordigt de raad alle inwoners van de gemeente en telt derhalve elke stem even zwaar. Op de staatsrechtelijke belemmering tot het instellen van deelgemeenten zijn wij reeds hierboven ingegaan.

Er zijn zienswijzen ingediend waarin een negatief oordeel wordt gegeven over een bepaalde toestand in de gemeente Groningen, onder meer de ringweg, het Forum, bedrijventerrein Westpoort en het gemeentelijk onderhoud van het stadscentrum in vergelijking met de stadswijken. Deze zienswijzen vallen echter buiten de reikwijdte van het herindelingsadvies en hebben wij als aandachtspunten doorgeleid naar de gemeente Groningen.

### **Conclusies**

In deze paragraaf zijn wij in onze reactie ingegaan op zienswijzen waarin zeer uiteenlopende en specifieke zaken aan de orde worden gesteld. De zienswijzen geven ons college geen aanleiding om het herindelingsadvies aan te passen, met uitzondering van de hierna volgende twee punten:

1. In de paragraaf '1.3 Uitgangspunten' van het herindelingsadvies wordt de verduidelijking opgenomen dat de raad van de nieuwe gemeente de gemeentenaam kan wijzigen op grond van artikel 158 Gemeentewet en dat de nieuw te vormen gemeente Groningen de rechtsopvolger is van de op te heffen gemeenten Haren en Ten Boer;
2. in hoofdstuk 2 van het herindelingsadvies wordt een actualisering opgenomen van de ontwikkelingen van het vervolgproces sinds de motie van de raad van de gemeente Haren van 5 september 2016 op basis waarvan het gemeentebestuur van Haren niet meer deelneemt aan het lopende herindelingsproces.

## 4. Conclusie

De zienswijzen die wij ontvangen hebben in de 8 weken (eenieder) tot 3 maanden (raden van de her in te delen gemeenten) dat het 'herindelingsontwerp tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer' ter inzage heeft gelegen, toont een grote betrokkenheid bij het voorstel. Aangezien het een procedure ex. artikel 8 Wet arhi - een voorstel tot herindeling op initiatief van de provincie - betreft, lag dat op zich in de lijn der verwachting. Veel zienswijzen zijn dan ook kritisch over dit feit op zich en stellen vragen bij de rechtmatigheid, behoorlijkheid en zorgvuldigheid van het besluit van de provincie om de procedure te starten en te vervolgen. Dit heeft ook geleid tot een verzoek om vernietiging van twee van onze besluiten bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en een kort geding bij de burgerlijk rechter. Noch de minister noch de burgerlijk rechter hebben gemeend een grond(slag) te zien om in het proces in te grijpen.

De argumenten die aan het vernietingsverzoek en het kort geding ten grondslag lagen, vormen de kern van de zienswijzen die in 3.1 zijn behandeld. Deze paragraaf is ook uitvoeriger dan de andere paragrafen van hoofdstuk 3. Waar 3.1 vooral gaat over onze besluiten en ons handelen (procesmatig), gaat paragraaf 3.2 meer over de grondslag daarvan, namelijk of er (voldoende) noodzaak en urgentie om de procedure ex. artikel 8 Wet arhi te starten en door te zetten. De volgende zeven paragrafen zoomen in op de verschillende criteria waaraan een voorstel tot herindeling, dan wel de zelfstandige toekomst van een gemeente getoetst wordt: de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling in 3.3 tot en met 3.8 en in 3.9 de aanvullende provinciale criteria, zoals opgenomen in bijlage 1 van de 'Visie op de bestuurlijke organisatie provincie Groningen' van 2 juli 2013, die op 25 september 2013 is vastgesteld door Provinciale Staten. In de paragrafen 3.10 en 3.11 wordt nader ingegaan op de financiële positie van de gemeente Haren resp. die van de nieuwe gemeente c.q. de financiële effecten van een herindeling. Veel zienswijzen hebben, ongeacht of deze kritisch of positief tegenover het voorstel tot herindeling staan, punten meegegeven die zij voor de nieuwe gemeente van belang vinden. Het past ons niet daarop te reageren; wij hebben de punten uiteraard wel voor verdere uitwerking gedeeld met de colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Groningen en Ten Boer en met de verbindingspersoon voor de gemeente Haren, mevrouw M. Kool. Het inhoudelijke hoofdstuk 3 is afgesloten met een categorie "overig" in 3.13, waarin de bemerkingen opgenomen zijn die niet in een van de andere categorieën passen.

In deze Reactienota hebben wij gereageerd op de essenties van de door ons ontvangen zienswijzen, geclusterd in de bovenstaand omschreven categorieën. Hoewel wij ook veel positieve zienswijzen ontvangen hebben, ligt het in de aard van een Reactienota dat vooral ingegaan wordt op de zorgen en kritiek die er over het voorstel leven. Dat deze veelal betrekking hebben op de wens tot behoud van bepaalde waarden en sociale of fysieke elementen, is te verklaren uit het feit dat ca. 84% van de zienswijzen afkomstig is uit de gemeente Haren. Dat is bijna 5% van de inwoners. Voor de inwoners van Haren wordt de stap immers als groter gevoeld dan voor de inwoners van de Ten Boer, waarvan 0,1% van de inwoners gereageerd heeft, omdat laatstgenoemde gemeente al langjarig intensief samenwerkt met de gemeente Groningen in het landelijk bekend staande "model Ten Boer". Dat voor de inwoners van Groningen het minst het gevoel bestaat dat de herindeling voor hen veel gevolgen zal hebben, blijkt er wel uit dat nog geen 0,05% van de inwoners uit die gemeente een zienswijze ingediend heeft. Vanwege deze onevenwichtigheid en omdat de ontvangen zienswijzen bovendien (afgerond) 60/40 kritisch resp. positief tegenover het voorstel staan, is het lastig algemene conclusies te trekken over het gevoelen dat leeft onder de inwoners over de herindeling tussen de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. De ingediende zienswijzen leiden voor ons college in ieder geval niet tot een ander oordeel over de bestuurlijke toekomst van de drie gemeenten.



Naast het peilen van het draagvlak voor de voorgestelde herindeling, heeft de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen ook ten doel te bezien of, en op welke wijze het herindelingsadvies aangepast moet worden. De paragrafen 3.1 en 3.12 kunnen uit hun aard geen aanleiding geven om een wijziging door te voeren in het herindelingsadvies. De paragrafen 3.2, 3.4, 3.6 en 3.13 geven wel aanleiding tot wijziging van het herindelingsadvies. Volledigheidshalve worden deze onderstaand nogmaals weergegeven.

- Verduidelijking dat een herindeling, dan wel de zelfstandige toekomst van gemeenten getoetst wordt op grond van een integrale afweging van onder andere de verschillende criteria uit het ministerieel Beleidskader gemeentelijke herindelingen en onze eigen provinciale criteria.
- Verduidelijking dat de beoordeling van het criterium 'evenwichtige regionale verhoudingen' sterk in het licht van de bestuurlijke toekomst van de *gehele* provincie moet worden geplaatst.
- Concretiseren van de passage in het herindelingsadvies op het punt van dorps- en kernenbeleid.
- In de paragraaf '1.3 Uitgangspunten' van het herindelingsadvies wordt de verduidelijking opgenomen dat de raad van de nieuwe gemeente de gemeentenaam kan wijzigen op grond van artikel 158 Gemeentewet en dat de nieuw te vormen gemeente Groningen de rechtsopvolger is van de op te heffen gemeenten Haren en Ten Boer;
- Actualisering in hoofdstuk 2 van het herindelingsadvies van de ontwikkelingen van het vervolgproces sinds het besluit van de raad van de gemeente Haren van 5 september 2016 op basis waarvan het gemeentebestuur van Haren niet meer deelneemt aan het lopende herindelingsproces.

## 5. Bijlagen

1. (Cijfermatige) toelichting en achtergrond binnengekomen zienswijzen
2. Ingekomen unieke zienswijzen

## Bijlage 1. Toelichting en achtergrond binnengekomen zienswijzen

Om een goed beeld te krijgen van de positieve, negatieve en neutrale zienswijzen vanuit de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer is in onderstaande tabel de herkomst van de ontvangen zienswijzen nader gespecificeerd.

Uitsplitsing aantallen voor-, tegen-, en neutraal (Groningen, Haren en Ten Boer)								
Gemeente	Voor	%	Tegen	%	Neutraal	%	Totaal	%
<b>Groningen</b>	<b>61</b>	<i>67,03</i>	<b>30</b>	<i>32,97</i>	<b>0</b>	<i>0,00</i>	<b>91</b>	<i>100</i>
<b>Haren</b>								
<i>Glimmen</i>	<b>10</b>	<i>35,71</i>	<b>18</b>	<i>64,29</i>	<b>0</b>	<i>0</i>	<b>28</b>	<i>100</i>
<i>Haren</i>	<b>310</b>	<i>36,00</i>	<b>546</b>	<i>63,65</i>	<b>3</b>	<i>0,35</i>	<b>859</b>	<i>100</i>
<i>Harenermolen</i>	<b>0</b>	<i>0</i>	<b>2</b>	<i>100,00</i>	<b>0</b>	<i>0</i>	<b>2</b>	<i>100</i>
<i>Noordlaren</i>	<b>1</b>	<i>4,55</i>	<b>21</b>	<i>95,45</i>	<b>0</b>	<i>0</i>	<b>22</b>	<i>100</i>
<i>Onnen</i>	<b>12</b>	<i>30,77</i>	<b>26</b>	<i>66,67</i>	<b>1</b>	<i>2,56</i>	<b>39</b>	<i>100</i>
<b>subtotaal Haren</b>	<b>333</b>	<i>35,05</i>	<b>611</b>	<i>64,53</i>	<b>4</b>	<i>0,42</i>	<b>950</b>	<i>100</i>
<b>Ten Boer</b>								
<i>Garmerwolde</i>	<b>0</b>	<i>0</i>	<b>0</b>	<i>0</i>	<b>1</b>	<i>100</i>	<b>1</b>	<i>100</i>
<i>Ten Boer</i>	<b>3</b>	<i>75,00</i>	<b>1</b>	<i>25,00</i>	<b>0</b>	<i>0</i>	<b>4</b>	<i>100</i>
<i>Ten Post</i>	<b>1</b>	<i>50,00</i>	<b>1</b>	<i>50,00</i>	<b>0</b>	<i>0</i>	<b>2</b>	<i>100</i>
<b>subtotaal Ten Boer</b>	<b>4</b>	<i>57,14</i>	<b>2</b>	<i>28,57</i>	<b>1</b>	<i>14,29</i>	<b>8</b>	<i>100</i>
<b>Totaal</b>	<b>398</b>	<i>37,98</i>	<b>645</b>	<i>61,55</i>	<b>5</b>	<i>0,48</i>	<b>1048</b>	<i>100</i>

Tabel met uitsplitsing aantallen voor- tegen en neutraal

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de herkomst van zienswijzen van inwoners en (maatschappelijke) organisaties naar woon- respectievelijk vestigingsplaats.

Herkomst zienswijzen plaatsen (inwoners en maatschappelijke organisaties)		Aantal
<b>Gemeente Groningen</b>		
<i>Groningen</i>		91
<b>Gemeente Haren</b>		
<i>Glimmen</i>		28
<i>Haren</i>		859
<i>Harenermolen</i>		2
<i>Noordlaren</i>		22
<i>Onnen</i>		39
<b>Gemeente Ten Boer</b>		
<i>Garmerwolde</i>		1
<i>Ten Boer</i>		4
<i>Ten Post</i>		2
<b>Overige plaatsen (provincie Groningen)</b>		
<i>Bedum</i>		1

<i>Delfzijl</i>	4
<i>Froombosch</i>	1
<i>Grijpskerk</i>	1
<i>Hoogezand</i>	6
<i>Kolham</i>	2
<i>Kropswolde</i>	2
<i>Leek</i>	3
<i>Lettelbert</i>	3
<i>Oostwold</i>	1
<i>Oude Pekela</i>	1
<i>Sappemeer-Noord</i>	1
<i>Tolbert</i>	1
<i>Winschoten</i>	1
<i>Winsum</i>	1
<i>Zoutkamp</i>	1
<i>Zuidbroek</i>	2
<i>Zuidhorn</i>	1
<b>Overige plaatsen buiten provincie Groningen</b>	
<i>Annen</i>	1
<i>Assen</i>	1
<i>Amsterdam</i>	4
<i>Boornzwaag</i>	3
<i>De Punt</i>	1
<i>Dordrecht</i>	1
<i>Eelde</i>	1
<i>Eelderwolde</i>	1
<i>Gasselte</i>	1
<i>Leidschendam</i>	1
<i>Oosthem</i>	1
<i>Paterswolde</i>	2
<i>Surhuisterveen</i>	1
<i>Tilburg</i>	1
<i>Vries</i>	1
<i>Wieringerwerf</i>	1
<i>Yde</i>	1
<i>Zeegse</i>	1
<i>Zuidlaren</i>	4
<i>Zutphen</i>	1
<i>Zwolle</i>	1
<b>Woonplaats onbekend</b>	<b>3</b>
<b>Totaal</b>	<b>1116</b>
Tabel herkomst zienswijzen	

In onderstaande tabel staat welke gemeenten en overige bestuurlijke, publiekrechtelijke organisaties en functionarissen een zienswijze hebben ingediend.

<b>Ontvangen reacties categorie Bestuurlijk</b>	
Aa en Hunze	1
Delfzijl	1*
Haren	1
Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde	1
Groningen	1
Groote gast, Leek, Marum en Zuidhorn	1
Loppersum	1*
Noordenveld	1*
Pekela	1
Stadskanaal	1
Ten Boer	1
Tynaarlo	1
Veiligheidsregio Groningen	1*
Vereniging van Groninger Gemeenten	1
Nationaal Coördinator Groningen	1
<b>Totaal aantal reacties</b>	<b>15</b>
<b>Totaal aantal zienswijzen</b>	<b>11</b>
Tabel ontvangen reacties categorie bestuurlijk	
*geen zienswijze	