



Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren

Rapportage

Den Haag, 3 maart 2016

Colofon

Projectnummer: 35714

Auteurs: Yermo Wever
Yorick van den Berg
Mark Waaijberg

B&A B.V.
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag
t 026 - 4438576
f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A B.V. 2016

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Arnhem en Amsterdam.

3-3-2016 14:58:00

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding en onderzoekverantwoording	7
1.1 Aanleiding voor de verkenning zelfstandigheid	7
1.2 Centrale vraagstelling	7
1.3 Normenkader	8
1.4 Aanpak	8
1.4.1 Fase 1: Voorbereiding van het onderzoek	8
1.4.2 Fase 2: Feitenonderzoek	8
1.4.3 Fase 3: Sessies met de gemeenschap	9
1.4.4 Fase 4: Spiegelsessies met MT, College en fractievoorzitters	9
1.4.5 Fase 5: Rapportage	9
1.5 Leeswijzer	9
2 Opgavenprofiel	11
2.1 Huidige en toekomstige opgaven en ambities	11
2.2 Bestudeerde opgaven	11
3 Draagvlak	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Lokaal bestuurlijk draagvlak	13
3.3 Bevindingen regionaal draagvlak	14
3.4 Bevindingen maatschappelijk draagvlak	15
3.5 Beoordeling draagvlak	16
4 Interne samenhang	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Bevindingen sociaal	17
4.3 Bevindingen cultuur	18
4.4 Economisch	19
4.5 Geografisch	19
4.6 Visie op betrekken van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven	20
4.7 Beoordeling interne samenhang	21
5 Bestuurskracht	23
5.1 Inleiding	23
5.2 Bevindingen en beoordeling Taken, opgaven en ambities	23
5.2.1 Opgaven in beeld en beschreven in beleid	23
5.2.2 Ambities beschreven en vertaald	24
5.2.3 Taakvervulling en realisatie ambities	26
5.2.4 Opgaven, ambities en doelen zijn toegankelijk gemaakt	27
5.2.5 Realisatie doelen en vervullen opgaven	29
5.2.6 Beoordeling criterium Taken, opgaven, ambities	30

5.3	Bevindingen en beoordeling Kwaliteit lokaal bestuur, ambtelijke organisatie en maatschappelijke dienstverlening	30
5.3.1	Beslis-, uitvoerings- en verantwoordingscapaciteit	31
5.3.2	In staat om functies van beleidsvoorbereiding en uitvoering te vervullen	32
5.3.3	Genormeerde en beoordeelde dienstverlening	34
5.3.4	Benutting van ICT	35
5.3.5	Beeld van gewenste voorzieningenniveaun en daarin voorzien	36
5.3.6	Beoordeling kwaliteit lokaal bestuur, ambtelijke organisatie en maatschappelijke dienstverlening	37
5.4	Bevindingen en beoordeling Rolinvulling lokale en bovenlokale belangenbehartiging	37
5.4.1	Samenwerking met gemeenten, organisatie en bedrijven op opgaven	37
5.4.2	Contacten op niveau van rijk, provincie, regio	39
5.4.3	Beoordeling Rolinvulling lokale en bovenlokale belangenbehartiging	39
5.5	Bevindingen en beoordeling Financiële positie	39
5.5.1	Begroting op orde en financiële ruimte om opgaven op te pakken	40
5.5.2	Output in relatie tot overhead	42
5.5.3	Beoordeling financiële positie	42
5.6	Samenwerking met andere gemeenten als dit tot voordeel werkt	43
5.7	Beoordeling bestuurskracht	43
6	Evenwichtige regionale verhoudingen	47
6.1	Bevindingen Evenwichtige regionale verhoudingen	47
6.2	Beoordeling Evenwichtige regionale verhoudingen	48
7	Specifieke criteria	51
7.1	Inleiding	51
7.2	Bevindingen en beoordeling oriëntatie van inwoners (nodale principe)	51
7.3	Bevindingen en beoordeling schaalniveau van majeure regionale vraagstukken	51
7.4	Bevindingen en beoordeling Aansluiting bij gebiedsopgaven en kansen in vervoer en logistiek	51
7.5	Algehele beoordeling specifieke criteria	52
8	Overall beoordeling	53
8.1	Inleiding	53
8.2	Beantwoording centrale vraag	56
8.3	Advies voor de gemeente	56
	Bijlage 1: Normenkader	59
	Bijlage 2: Sessies met de gemeenschap	61
	Bijlage 3: Razende reporter: bevindingen	69
	Bijlage 4: Deelnemers-sessies met de gemeenschap	73
	Bijlage 5: Locaties Razende Reporter	75

Managementsamenvatting

De gemeenteraad van Haren heeft op 14 december een amendement aangenomen waarin is besloten “de zelfstandige status van de gemeente Haren te continueren”.

Een dag later, op 15 december, zijn gemeente en provincie overeengekomen dat het raadsbesluit dient te worden onderbouwd met een door een extern bureau uit te voeren verkenning. Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen is mede-opdrachtgever. Afgesproken is dat de gemeente de verkenning initieert en begeleidt en de provincie wordt betrokken bij de opdrachtformulering en de keuze van opdrachtnemer.

Begin januari heeft de gemeente Haren aan B&A de opdracht gegeven de verkenning uit te voeren. De verkenning geeft inzicht in de bestuurskracht van de gemeente en heeft derhalve de kenmerken van een bestuurskrachtanalyse. Daarnaast moet de verkenning informatie opleveren over de wijze waarop de gemeente voldoet aan de ‘criteria toetsing herindelingsvoorstellen’. Het college van B&W heeft in de opdracht aan B&A het volgende doel aan de verkenning meegegeven: "Uitgangspunt voor het onderzoek is het besluit van de gemeente Haren om zelfstandig te blijven ". De centrale vraagstelling van de verkenning is: “Heeft de gemeente Haren zelfstandig een robuuste en bestuurskrachtige toekomst in regionaal perspectief?”

Het beantwoorden van de centrale vraag gebeurt op basis van een door de gemeente Haren vastgesteld normenkader, waarin zes criteria zijn opgenomen: draagvlak, interne samenhang, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen, duurzaamheid en drie specifieke criteria. Het normenkader is gebaseerd op de kwaliteitseisen die zijn benoemd in de provinciale brief van 2 juli 2013.

De verkenning is uitgevoerd in de periode van 14 januari tot en met 29 februari. De verkenning is gestart met een feitenonderzoek, waarin alle relevante documenten zijn bestudeerd om over de criteria uit het normenkader een eerste uitspraak te kunnen doen. Het feitenonderzoek omvat een analyse van onder andere het collegeprogramma, beleidstukken, verordeningen, voortgangsrapportages, college- en raadsvoorstellen en evaluaties op tien geselecteerde opgaven: wettelijke opgaven, lokale ambities en regionale opgaven. De blinde vlekken in de analyse zijn aangevuld door interviews met verantwoordelijke ambtenaren. Aansluitend zijn er vier sessies met vertegenwoordigers van (organisaties van) inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en verenigingen/raden. Verder hebben er gesprekken plaatsgevonden met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van omliggende gemeenten. In dezelfde periode heeft er een *Razende Reporter* dag plaatsgevonden, waarop tijdens één middag ruim 180 inwoners op verschillende locaties in de gemeente vragen over het functioneren van de gemeente zijn voorgelegd.

Op basis van een tussenrapportage met bevindingen en voorlopige beoordelingen hebben er spiegelgesprekken plaatsgevonden met MT, het college en individuele fractievoorzitters uit de gemeenteraad. Aansluitend is de eindrapportage opgesteld en op 29 februari aangeboden aan de begeleidingsgroep met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente en een ambtelijke vertegenwoordiger van de provincie, die de verkenning heeft begeleid.

De eindrapportage geeft antwoord op de vraag: “Heeft de gemeente Haren zelfstandig een robuuste en bestuurskrachtige toekomst in regionaal perspectief?”. Dit is gebeurt per criterium en voor alle criteria gezamenlijk en in onderlinge samenhang. Het criterium ‘duurzaamheid’ in de zin van ‘een toekomstbestendige keuze voor een termijn van 5 à 10 jaar’ is niet separaat opgenomen in de rapportage, maar komt aan de orde bij de criteria bestuurskracht en evenwichtige regionale verhoudingen.

Deze overall-beoordeling op basis van de meegegeven criteria is:

- De keuze voor zelfstandigheid van de gemeente Haren is een keuze met de nodige risico's: 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.
- 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.
- De twee andere wegen om te komen tot meer slagkracht van de gemeente en de gemeenschap 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 buurgemeenten lijken weinig ruimte te bieden voor meer intensieve samenwerking, anders dan aansluiten op 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 onder meer gaat om beleidsontwikkeling en het optreden als adviseur en sparringpartner voor het college.

De centrale vraagstelling van de verkenning is: “Heeft de gemeente Haren zelfstandig een robuuste en bestuurskrachtige toekomst in regionaal perspectief?”. Gegeven de bovenstaande beoordeling 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.

1 Inleiding en onderzoekverantwoording

1.1 Aanleiding voor de verkenning zelfstandigheid

Het lokale bestuur in de provincie Groningen bevindt zich al geruime tijd in een proces van oriëntatie op gemeentelijke herindeling. Zowel provincie als gemeenten voeren onderzoeken uit en verkennen samenwerkingsverbanden en opschalingsmogelijkheden. Dit proces is voor de gemeente Haren begin 2016 in een beslissend stadium terecht gekomen. In de gemeenteraad van 14 december heeft de raad van Haren besloten “de zelfstandige status van de gemeente Haren te continueren”.

De provincie Groningen onderschrijft het standpunt dat de schaal van het lokaal bestuur in de eerste plaats een gemeentelijke verantwoordelijkheid is. In de opdrachtformulering voor de verkenning is benoemd dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van lokaal bestuur, het vinden van (inter)gemeentelijke oplossingen voor vraagstukken die volgen uit de huidige en toekomstige opgaven en het maken van eigen keuzes omtrent hun bestuurlijke toekomst. Ingevolge de provinciale rolinvulling faciliteert, ondersteunt en bevordert de provincie die lokaal bestuurlijke beleidsontwikkeling. In dit kader vraagt de provincie dat gemeenten aantonen dat lokale keuzes bestuurskrachtige gemeenten opleveren in regionaal perspectief en bij maatschappelijke opgaven leiden tot een gemeenschappelijke aanpak.

De gemeenteraad van Haren heeft op 14 december een amendement aangenomen. Hierin is bepaald dat de gemeente voor 1 maart een brief aan Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen stuurt met een nadere onderbouwing van het raadsbesluit. De nadere onderbouwing geeft inzicht in de stand van zaken en het bestuurlijke proces dat Haren zal volgen en gaat in op de bestuurlijke organisatie, de taak- en roldiscussie en de gemeentelijke herindeling. Een dag later, op 15 december zijn gemeente en gedeputeerde Brouns overeengekomen dat er een goede onderbouwing moet komen voor het raadsbesluit in de vorm van een door een extern bureau uit te voeren verkenning. De gemeente initieert en begeleidt de verkenning en de Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen is mede-opdrachtgever.

Begin januari heeft de gemeente Haren B&A de opdracht gegeven de verkenning uit te voeren. De verkenning moet inzicht geven in de bestuurskracht van de gemeente en heeft derhalve de kenmerken van een bestuurskrachtanalyse. Daarnaast moet de verkenning informatie opleveren of de wijze waarop de gemeente voldoet aan de ‘criteria toetsing herindelingsvoorstellen’.

1.2 Centrale vraagstelling

Het college van B&W heeft in de opdracht aan B&A het volgende doel voor de verkenning meegegeven:

"Uitgangspunt voor het onderzoek is het besluit van de gemeente Haren om zelfstandig te blijven. De keuze met betrekking tot de bestuurlijke toekomst dient een robuuste, bestuurskrachtige gemeente in regionaal perspectief op te leveren. Dit wordt in de verkenning nader onderzocht"

Daarbij is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

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

Het beantwoorden van deze centrale vraag gebeurt op basis van een normenkader, waarin zes criteria zijn opgenomen.

B&A is gevraagd een rapport op te leveren aan het college van Haren en het college van Gedeputeerde Staten van Groningen met een voldoende onderbouwing en heldere conclusies. Dit rapport moet geschikt zijn:

- Voor het college van de gemeente Haren om te gebruiken voor de brief aan het college van Gedeputeerde Staten met een nadere onderbouwing van het besluit de zelfstandige status van de gemeente Haren te continueren,
- Voor het college van Gedeputeerde Staten om onder meer aan de hand daarvan de herindelingen in de regio te beoordelen.

1.3 Normenkader

Het normenkader is gebaseerd op de ‘kwaliteitseisen toetsing herindelingsvoorstellen’ uit de bijlage bij de provinciale brief van 2 juli 2013, die voor een groot deel zijn gebaseerd op het Beleidskader gemeentelijke herindeling van de minister van BZK van 28 mei 2013. De derde kwaliteitseis heeft betrekking op de bestuurskracht, zoals deze in de centrale vraagstelling naar voren komt. Het normenkader met een verdere onderverdeling van de zes hoofdcriteria in ongeveer dertig subcriteria is opgenomen in bijlage 1. De zes kwaliteitseisen - of criteria zoals ze in deze verkenning worden genoemd - zijn:

1. Draagvlak.
2. Interne samenhang.
3. Bestuurskracht.
4. Evenwichtige regionale verhoudingen.
5. Duurzaamheid.
6. Specifieke criteria (nodale principe, schaalniveau, inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven en -kansen).

1.4 Aanpak

De verkenning bestaat uit vijf fasen:

1. Voorbereiding op het onderzoek.
2. Feitenonderzoek.
3. Sessies met de gemeenschap.
4. Spiegelsessies met fractievoorzitters, college, management.
5. Rapportage.

1.4.1 Fase 1: Voorbereiding van het onderzoek

In de voorbereiding is het plan van aanpak vastgesteld evenals het normenkader en het opgavenprofiel. B&A heeft een toelichting op de verkenning gegeven in de gemeenteraad van 25 januari 2016.

1.4.2 Fase 2: Feitenonderzoek

Het feitenonderzoek heeft zich geconcentreerd op tien opgaven van de gemeente (zie hoofdstuk 2). In deze fase zijn alle relevante documenten bestudeerd om over de criteria uit

het normenkader een eerste uitspraak te kunnen doen, waarbij specifiek is ingezoomd op de tien opgaven. Het feitenonderzoek omvat een analyse van onder andere het raads- en/of collegeprogramma, beleidstukken, verordeningen, voortgangsrapportages, college- en raadsvoorstellen en evaluaties. De blinde vlekken in de analyse zijn aangevuld door interviews met verantwoordelijke ambtenaren.

1.4.3 Fase 3: Sessies met de gemeenschap

De sessies met de gemeenschap vormen de blik van ‘buiten’ naar binnen. Bij de sessies staan de volgende vragen centraal:

1. Doet de gemeente de goede dingen?
2. De gemeente de dingen goed?
3. Levert de gemeente prestaties en resultaten?

Er hebben vier sessies plaatsgevonden met de volgende deelnemers (zie bijlage 4 voor de lijst met deelnemers), waarvan de verslagen op hoofdlijnen zijn opgenomen in bijlage 2:

- (Organisaties van) inwoners.
- Bedrijven, maatschappelijke organisaties en verenigingen/raden op het *domein sociaal en veilig*.
- Bedrijven, maatschappelijke organisaties en verenigingen/raden op het *domein ruimtelijk-fysiek*.
- Bedrijven, maatschappelijke organisaties en verenigingen/raden op het *domein economie*.

Verder hebben er gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van omliggende gemeenten (zie bijlage 4 voor de gemeenten en gesprekspartners).

Als derde heeft er een *Razende Reporter* dag plaatsgevonden, waarop tijdens één middag inwoners op verschillende locaties in de gemeente de drie vragen zijn voorgelegd. Door bewust te kiezen voor de locaties waar burgers worden bevroegd is een breed beeld opgebouwd (zie bijlage 5 voor de lijst met locaties). Deze dag heeft plaatsgevonden op vrijdag 12 februari en is uitgevoerd door drie ambtenaren en tien studenten. In totaal hebben 182 respondenten op deze dag hun mening gegeven.

1.4.4 Fase 4: Spiegelsessies met MT, College en fractievoorzitters

Er is een tussenrapportage opgesteld met de informatie uit de voorgaande fasen. Deze bestaat uit bevindingen en conclusies per criterium en uit een afsluitend hoofdstuk waarin de deelconclusies in onderlinge samenhang worden beschouwd. Deze voorlopige uitkomsten zijn in zogenoemde spiegelsessies voorgelegd aan het MT, het College en de individuele fractievoorzitters uit de gemeenteraad.

1.4.5 Fase 5: Rapportage

B&A heeft aansluitend aan de spiegelsessies de eindrapportage opgesteld met conclusies op elk van de criteria en een overall beoordeling als antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

1.5 Leeswijzer

De rapportage beschrijft in hoofdstuk 2 het opgavenprofiel: de geselecteerde opgaven, waarop nader onderzoek heeft plaatsgevonden. Vervolgens geven we in de hoofdstukken 3 tot en met 8 een beoordeling op de criteria. Het criterium ‘duurzaamheid’ in de zin van ‘een toekomstbestendige keuze voor een termijn van 5 à 10 jaar’ is niet separaat opgenomen in

de rapportage, maar komt op relevante plaatsen aan de orde bij de criteria bestuurskracht en evenwichtige regionale verhoudingen. Het criterium komt vanzelfsprekend terug in de overall-beoordeling.

We houden daarbij per criterium de subcriteria aan, zoals opgenomen in het normenkader (zie bijlage 1). Het laatste hoofdstuk 8 bevat de overall-beoordeling van de centrale vraagstelling op basis van de criteria en een antwoord op de vraag “Heeft de gemeente Haren zelfstandig een robuuste en bestuurskrachtige toekomst in regionaal perspectief?”.

De rapportage is uitgebreid: een bewuste keuze om de lezer te laten zien op welke wijze wij van bevindingen naar beoordeling zijn gekomen en zo de conclusies navolgbaar te maken. Het uitgebreide karakter is ook het gevolg van de criteria die zijn meegegeven vanuit het normenkader: naast de zes hoofdcriteria zijn ook de bijna 30 subcriteria onderzocht en van bevindingen en een beoordeling voorzien.

Een ervaringsregel in bestuurskrachtonderzoek is dat de bestuurskracht van een gemeente is af te meten aan de wijze waarop een gemeentelijke organisatie; college, raad en ambtelijke apparaat aan het onderzoek meewerkt. Als dit een provinciaal criterium was geweest dan was Haren zeker voor het predicaat ‘bestuurskrachtige’ gemeente geslaagd. Met andere woorden; de onderzoekers zijn de ambtenaren, bestuurders, raadsleden en deelnemers aan de maatschappelijke sessies zeer erkentelijk voor hun hulp en medewerking.

2 Opgavenprofiel

2.1 Huidige en toekomstige opgaven en ambities

Het opgavenprofiel bevat een selectie van de opgaven die de gemeente op dit moment oppakt: wettelijke en autonome taken en de ambities waarmee de gemeente aan de slag is, aangevuld met de opgaven die het gemeentelijke niveau overstijgen: de regionale opgaven. Daarnaast bevat het opgavenprofiel de toekomstige opgaven gebaseerd op de ontwikkelingen op lokaal, regionaal en landelijk niveau. De omgevingswet en de Wet Basisregistratie Personen hebben hier bijvoorbeeld een plaats ingekregen.

2.2 Bestudeerde opgaven

Het college van B&W heeft in een bijeenkomst van 19 januari 2016 in aanwezigheid van het MT en een vertegenwoordiger van de provincie Groningen het opgavenprofiel voor de verkenning vastgesteld.

B&A heeft op basis van deskresearch informatie over de opgaven verzameld om zo de analyse op de zes criteria uit het normenkader uit te kunnen voeren. Deze inzichten zijn geverifieerd en waar nodig aangevuld op basis van gesprekken met verantwoordelijke ambtenaren.

Wettelijke opgaven (huidig)	<ol style="list-style-type: none">1. Sociaal domein/programma Decentralisaties/transities: Wmo, participatiewet, jeugdzorg, armoedebeleid2. Vergunningen, Toezicht, Handhaving
Wettelijke opgaven (toekomstig)	<ol style="list-style-type: none">3. Omgevingswet4. Invoering Wet Basisregistratie Personen
Lokale opgaven/ambities	<ol style="list-style-type: none">5. Vitale winkelgebieden/centrumvisie6. Bouwplannen in uitvoering: Stationsgebied7. Duurzame nieuwbouw, verduurzaming bestaande bouw, kleinschalige duurzame energieopwekking
Regionale opgaven	<ol style="list-style-type: none">8. Groningen Bereikbaar/Ringweg-Zuid9. Regiovisie Groningen - Assen (2004-2030) uit Provinciaal OmgevingsPlan10. Gemeenschappelijke regeling Publieke Gezondheid en Zorg

3 Draagvlak

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen en beoordeling met betrekking tot het eerste criterium van het draagvlak, onderverdeeld in meerdere subcriteria. Dit gebeurt per norm (zie bijlage 1) op basis van het feitenonderzoek (opgenomen in een apart bijlagerapport met factsheets per opgave), de deelsessies (zie bijlage 2), de uitkomsten van de 'razende reporter dag' (zie bijlage 3) en de interviews met medeoverheden. Het hoofdstuk sluit af met de algehele beoordeling over het draagvlak.

Het draagvlak is in het normenkader gedefinieerd als:

"Voor de keuze van de gemeente Haren bestaat draagvlak op de volgende niveaus: lokaal bestuurlijk, regionaal, maatschappelijk (inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven)"

3.2 Lokaal bestuurlijk draagvlak

In de gemeente Haren bestaat bestuurlijk draagvlak voor het continueren van de huidige zelfstandigheid. Dit blijkt uit het feit dat de gemeenteraad op 14 december 2015 heeft besloten de zelfstandige status te continueren, met 12 stemmen voor (D66, GVH, CDA en VVD) en 5 stemmen tegen (GroenLinks, ChristenUnie en PvdA). Daarnaast hebben politieke partijen, die zich vooraf aan de gemeenteraadsverkiezingen hadden uitgesproken tegen gemeentelijke herindeling verkiezingswinst behaald en zijn tot het college toegetreden. Het gaat met name om de lokale partij Gezond Verstand Haren (GVH).

Het bestuurlijke draagvlak is in de afgelopen jaren aan wijziging onderhevig geweest. Op 25 november 2013 heeft de raad met 10 stemmen voor (PVDA, ChristenUnie, GroenLinks en VVD) en 7 stemmen tegen (D66, GVH en CDA) op basis van de resultaten uit het 'vervolgonderzoek herindeling' besloten te kiezen voor de herindelingsoptie Groningen-Haren-Ten Boer en het besluit mede te delen aan het college van GS van de provincie Groningen.

In de vergadering van 12 januari 2015 heeft de gemeenteraad van Haren ingestemd met het verkennen van een herindeling met de gemeente Tynaarlo. Het college van B&W had dit bij besluit van 15 december 2014 voorgesteld aan de gemeenteraad. Met dit besluit werd het voorlopige besluit om her in te delen met de gemeenten Groningen en Ten Boer van 25 november 2013 ingetrokken. Met het besluit van 14 december 2015 is ook het raadsbesluit van 12 januari 2015 weer ingetrokken.

Volgens gesprekken met fractievoorzitters is de verandering in bestuurlijk draagvlak de afgelopen drie jaar niet alleen het gevolg van de verkiezingsuitslag en de samenstelling van het nieuwe college, maar heeft zij ook te maken met voortschrijdend inzicht. Sommige raadsleden vonden dat zij teveel door de provincie voor het blok zijn gezet in 2013 en hebben naar aanleiding van nieuwe feiten hun zienswijze aangepast.

3.3 Bevindingen regionaal draagvlak

Alle omliggende gemeenten van Haren beraden zich op herindeling of hebben dit besluit reeds genomen. In 2013 was voor zowel de gemeenten Groningen-Ten Boer als Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren, Haren een serieuze partner. Ook de inwoners Slochteren spraken hun voorkeur uit voor herindelen met Haren. In een verkennende gesprek tussen Zuidhorn en Haren zegt het college van Zuidhorn, Haren een sympathieke gemeente te vinden. Op de vraag of er samenwerking mogelijk is tussen Zuidhorn met Haren, citeert het stuk het college van Zuidhorn als volgt: 'Geen schijn van kans.' (verkenning samenwerking gemeente Haren).

De gemeente Tynaarlo heeft per brief van 14 oktober 2015 op mondelinge en schriftelijke vragen van Haren laten weten: dat ...

Graag wijzen wij u er nogmaals op dat het komen tot een missie/visie, en het van daaruit bepalen van een gezamenlijke standpunt hoe met uw fusieverzoek om te gaan, een proces van onze raad is. Daarbij heeft onze raad nadrukkelijk aangegeven zich niet onder tijdsdruk te laten zetten als het gaat om het doen van uitspraken die vergaande consequenties kunnen hebben. Wij hebben uw verzoek bij onze gemeenteraad onder de aandacht gebracht, maar op dit moment kunnen en willen wij u niet de toezegging doen dat u voorafgaand aan uw raadsbespreking in december dit jaar een eerste reactie van onze raad zult ontvangen.

Er zijn geen schriftelijk documenten aangetroffen waarin de regiogemeenten zich uitspreken over draagvlak voor zelfstandigheid van Haren; er zijn wel gemeenten die zeggen dat Haren niet direct de eerste voorkeur heeft bij bestuurlijke opschaling.

Uit de gesprekken met bestuurders uit Slochteren, Menterwolde en Groningen, de Groningse buurgemeenten van Haren, blijkt geen draagvlak voor een zelfstandig Haren. Met name op criteria als 'interne samenhang' en 'het nodale principe' zijn Groningen en Haren aan elkaar verbonden. Daarnaast wordt gerefereerd aan de opgeschaalde regio die om Haren zal ontstaan, waardoor het, qua deskundigheid, ambtelijke capaciteit en bestuurlijk perspectief voor Haren niet gemakkelijk zal zijn om ontwikkelingen bij te houden. Vanuit het gezichtspunt van de omliggende gemeenten betekent dit dat zij straks op een letterlijk hoger niveau beleidsmatig zullen samenwerken en weinig geduld zullen hebben voor de kleinere nabuur, die hun mogelijk voor de voeten loopt.

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, heeft ook niet de voorkeur van de buurgemeenten. Het opschalingsproces heeft immers tot doel meer uitvoeringskracht bij individuele gemeenten te leggen en het democratische deficiet dat soms aan intergemeentelijke samenwerking verbonden is te verkleinen.

Ook vinden sommige bestuurders een alleingang van Haren niet passen bij het bestuurlijke opschalingsproces, waartoe alle gemeenten in de provincie Groningen zich min of meer hebben uitgesproken. Het proces is gezamenlijk ingezet en biedt alle gemeenten in Groningen kansen en bedreigingen. Bedreigingen nemen toe nu één partij zich aan de ontwikkelingen wil onttrekken.

De opstelling van Haren in de discussie over schaalvergroting heeft ertoe geleid dat sommige buurgemeenten verklaren Haren geen 'comfort' meer te willen bieden, in de zin dat in de toekomst nog rekening wordt gehouden met de noden en wensen van Haren. Haren is uitgenodigd om regionaal deel te nemen aan een evenwichtige verdeling tussen Groningen

en Ommelanden, nu Haren geen deel wil uitmaken van een 'coalition of the willing', hoeft Haren ook geen steun uit deze hoek te verwachten. Een enkele gemeente vindt dat Haren zelfstandigheid in ieder geval moet bestuderen, een advies dat te maken heeft met het niet altijd uitkomen van verwachtingen verbonden aan bestuurlijke herindeling. Tot slot wordt door burens van Haren aangegeven dat, indien de nood hoog is, men op basis van intergemeentelijke solidariteit altijd bereid zal zijn Haren bij te staan. Met bestuurders van de gemeente Tynaarlo heeft geen gesprek plaatsgevonden omdat niet op het verzoek van de onderzoekers is ingegaan.

3.4 Bevindingen maatschappelijk draagvlak

Het maatschappelijk draagvlak voor opschaling c.q. zelfstandigheid is onderzocht in een burgerraadpleging op 19 maart 2014, tegelijk met de landelijke gemeenteraadverkiezingen. De vraagstelling luidde als volgt:

“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?”

De burgerraadpleging in 2014 gaf een duidelijke uitslag: 75% van de inwoners die hun stem hebben uitgebracht (opkomst: 74%) is het oneens met het samengaan met Groningen en Ten Boer. Deze uitkomst wordt door de coalitiepartijen en voorstanders van zelfstandigheid aangehaald om het maatschappelijk draagvlak voor gemeentelijk zelfstandigheid te onderbouwen.

De burgerraadpleging geeft in ieder geval aan dat indien er gekozen wordt voor gemeentelijke herindeling, de keuze van de stemmers niet uitgaat naar een samenvoeging met de gemeenten Groningen en Ten Boer. De burgerraadpleging geeft dus geen antwoord op de vraag aan de kiesgerechtigde inwoners of de gemeente Haren zelfstandig zou moeten blijven. De burgerraadpleging geeft antwoord op de vraag of inwoners het eens of oneens zijn met samenvoeging met de gemeenten Ten Boer en Groningen. Dat is ook de reden van de gemeenteraad om op 12 januari 2015 in te stemmen met het verkennen van herindeling met de gemeente Tynaarlo.

Het draagvlak voor een zelfstandig Haren is niet expliciet in de sessies met inwoners, maatschappelijke organisaties, regionale instellingen en bedrijven aan de orde gekomen. In deze sessies is met name de bestuurskracht van de gemeente onderzocht. Desondanks is niet voorkomen dat het onderwerp is genoemd. Met name in de sessie met inwoners blijkt een sterke voorkeur voor zelfstandigheid. Deze voorkeur kwam tot uiting in opmerkingen over de vraagstelling van de sessie; deze had als volgt moeten luiden: “Hoe krijgen we het vertrouwen dat de gemeente wel zelfstandig kan blijven?”

Een deel van de maatschappelijke organisaties en een enkele regionale instelling deelt de mening van inwoners dat een zelfstandig Haren de voorkeur verdient. Volgens maatschappelijke organisaties zit je in Haren dicht bij het bestuur. De lijnen zijn kort, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Er wordt goed geluisterd en de gemeente is goed op weg. Op deze onderdelen zijn inwoners heel tevreden. Men is bang dat dit voordeel verloren gaat na opschaling.

Desondanks delen niet alle maatschappelijke organisaties en regionale instellingen deze voorkeur voor bestuurlijke zelfstandigheid. Zo zou de kleinschaligheid van de gemeente zorgen voor een gebrek aan kennis en deskundigheid op terreinen als welzijn en veiligheid en

leiden tot verkeerde keuzes en het niet behalen van gemeentelijke doelen. Zo zou de gemeente meer oog hebben voor de verkeersoverlast, zoals die door een kleine groep inwoners wordt ervaren, ten koste van ‘achter de voordeurproblematiek’ die wel in Haren zou voorkomen maar waarvoor weinig gemeentelijke aandacht bestaat. Regionale instellingen geven aan dat de kennis van de ambtelijke organisatie ten aanzien van een aantal belangrijke thema’s zoveel te wensen overlaat dat deugdelijke inhuur van externe capaciteit (aanbesteding en controle) onder druk komt te staan.

Lokale organisaties geven aan dat de gemeentelijke begroting weinig flexibiliteit kent, doordat uitgaven voor intergemeentelijke samenwerkingen en uitbesteding vastliggen. Als er onverhoopt moet worden bezuinigd dan zijn de autonome gemeentelijke uitgaven de eerste waarop wordt gekort. Deze argumenten zijn voor sommige externe partners van de gemeente aanleiding zich af te vragen of inwoners voldoende zijn geïnformeerd in voorbereiding van de burgerraadpleging om een goede keuze te maken.

Ook in de methodiek van de razende reporter was gemeentelijke zelfstandigheid geen expliciet onderwerp. In de open vragen noemen enkele tientallen inwoners de zelfstandigheid van de gemeente Haren. De meningen daarover zijn verdeeld: sommigen zijn tevreden met het besluit over zelfstandigheid, anderen zien een herindeling (met Groningen) als een betere optie. Een enkeling noemt de beperkte informatie over de consequenties van een mogelijke herindeling als belemmering om een goede keuze te kunnen maken.

3.5 Beoordeling draagvlak

In dit hoofdstuk is gekeken naar het draagvlak voor de situatie waarin Haren haar voornemen tot een zelfstandige toekomst gestand doet, op bestuurlijk en regionaal niveau en naar de mening van de inwoners.

Op bestuurlijk niveau bestaat zeker draagvlak voor een zelfstandige toekomst van Haren. Echter, begin 2015 bestond er draagvlak voor een verkenning naar een fusie met Tynaarlo en in 2013 was er draagvlak voor de herindelingsoptie Groningen-Haren-Ten Boer, weliswaar onder de vorige raad en het vorige college. Het is ook zo dat de huidige samenstelling van raad en college mede tot stand is gekomen door een stevige inzet op zelfstandigheid.

In de regiogemeenten blijkt een voorkeur voor een opgeschaalde toekomst voor Haren. Echter, op één gemeente na, zien de buurgemeente geen toekomst in samenvoeging met Haren. Ook voorzien de gemeenten die gaan opschalen in de toekomst problemen in de samenwerking met Haren, die het gevolg zijn van het verschil in schaal.

De kiezer in Haren heeft een voorkeur voor zelfstandigheid. Deze conclusie wordt onderbouwd door de burgerraadpleging, waarin inwoners zich hebben uitgesproken tegen herindeling met Groningen en Ten Boer. Nu herindeling met overige buurgemeenten, zeker op korte termijn, niet de voorkeur heeft van deze gemeenten worden de inwoners van Haren op hun wenken bediend. Maatschappelijke organisaties en regionale instellingen zijn, op een enkele na, van mening dat een zelfstandig voortbestaan risico’s met zich meebrengt.

4 Interne samenhang

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen en beoordeling met betrekking tot het tweede criterium van interne samenhang, onderverdeeld in meerdere subcriteria. Dit gebeurt per norm (zie bijlage 1) op basis van het feitenonderzoek (opgenomen in een apart bijlagerapport met factsheets per opgave), de deelsessies (zie bijlage 2), de uitkomsten van de 'razende reporter dag' (zie bijlage 3) en de interviews met medeoverheden. Het hoofdstuk sluit af met de algehele beoordeling over de interne samenhang.

Interne samenhang is in het normenkader gedefinieerd als:

"Haren heeft een herkenbare eigen en onderscheiden identiteit op de volgende vlakken sociaal, cultureel, economisch, geografisch. De gemeente heeft een visie omtrent het betrekken van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij het vormgeven en uitvoeren van beleid"

4.2 Bevindingen sociaal

Aan de zuidoost kant van de stad Groningen, op de grens van Drenthe en Groningen, ligt het "Wassenaar van het Noorden", Haren. De gemeente is onlangs gekozen tot "Groenste dorp van Nederland". Volgens Elsevier was Haren in 2011 en 2012 de beste woongemeente van Nederland. In Haren zijn alle ingrediënten aanwezig zijn voor goed wonen; prachtige huizen en lanen, natuur, weinig overlast, met alle voorzieningen binnen de eigen gemeentegrenzen of anders in de naburige stad Groningen. De inwoners van Haren zijn trots op hun gemeente en wonen er met veel plezier.

Haren bestaat uit vijf kernen

- Het dorp Haren is een villadorp. Het dorp telt inclusief de wijken Oosterhaar, Voorveld en Hemmen ongeveer 15.455 inwoners (2013). Het dorp Haren ontwikkelde zich in de periode 1910-1935 tot een villadorp. Deze groei vond plaats in de ambtsperiode van de bouwlustige burgemeester Boerema. Hij had ambitie om het dorp uit te laten groeien tot vestigingsplaats van de beter gesitueerde forenzen uit stad Groningen en Ommelanden.
- Oosterhaar is een wijk gelegen aan de oostkant van het spoor, waar ongeveer een kwart van de Harenaren woont. Dit is een relatief jonge wijk met 34% personen in de leeftijd tot 25 jaar. Deze wijk heeft een actieve buurtvereniging met de naam Ons Belang en het buurthuis de Mellenshorst. Jaarlijkse evenementen zijn de feestweek met een braderie en de wielerronde van Oosterhaar.
- Glimmen ligt 10 km ten zuiden van de stad Groningen. De Drentsche Aa stroomt langs het dorp en Glimmen ligt dan ook in de noordpunt van het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa. Momenteel heeft het dorp ongeveer 1.750 inwoners.
- Noordlaren is een dorp gelegen ten noorden van de Drentse plaatsen Zuidlaren en Midlaren. Aan de oostkant wordt het begrensd door het Zuidlaardermeer. Noordlaren heeft het karakter van een Drents dorp. Het dorp vierde in 2010 zijn 850e verjaardag.
- Onnen is een klein agrarisch dorp in de gemeente Haren. In het dorp staan enkele bezienswaardige boerderijen en de poldermolen De Biks. In vakantiepark Onnenstaete is een asielzoekerscentrum gevestigd. Er worden 480 bewoners gehuisvest, voor een periode van maximaal drie jaar.

Haren is een unieke gemeente op verschillende manieren: (1) vanwege de ligging op de Hondsrug behoort Haren tot een Unesco-gebied, (2) er is veel groen, water en ruimte, dat geeft een plezierige woonomgeving, (3) Haren heeft goede voorzieningen, met name de scholen worden genoemd, (4) Haren heeft een gunstige ligging dicht bij de stad Groningen en de aanwezigheid van een NS-station.

In het recente verleden is een aantal studies verricht naar de sociale samenstelling van de gemeenten in de provincie Groningen, onder andere de Vlekkenkaart Provincie Groningen uit 2012. Hierin staat dat alle gemeenten in de provincie zijn georiënteerd op de stad Groningen. Dit geldt in versterkte mate voor de gemeente Haren: naast een eenzelfde landschappelijke basis, lopen ook de bebouwde gebieden van Groningen en Haren vrijwel in elkaar over. Qua bevolkingsopbouw zijn de twee gemeenten min of meer elkaars contramale: Groningen heeft (en houdt) een relatief jonge bevolking met een inkomen rond het provinciaal gemiddelde, Haren heeft een relatief oude en nog verder vergrijzende bevolking met een relatief hoog inkomen. Haren is voor voorzieningen, sociale contacten en werk sterk gericht op Groningen.

4.3 Bevindingen cultuur

Benoemd wordt dat dé identiteit van Haren niet op papier vastligt, wel dat Haren een onderscheidende gemeente is, weerspiegelt in de bijnaam 'Groene Parel van het Noorden'. De gemeente is onderscheidend op basis van het dorps karakter, landschappelijke en geografische kenmerken (groen), hoogwaardige en diverse aanbod aan voorzieningen op gebied van sport, onderwijs, zorg en met een zekere exclusiviteit op gebied van wonen. Naar de indeling van het Rijk is sprake van een sociaal redelijk sterke gemeente (de laag onder de top). De sociale problematiek is van een te hanteren omvang.

Haren is een dorp waar mensen die in de stad werken, graag wonen. Haren wordt gezien als een welvarende gemeente wat betreft inkomensniveau. De bevolking is relatief hoog opgeleid, mondig en betrokken bij de eigen leefomgeving. Men is bereid zich in te zetten en om voor zijn belangen op te komen. Inwoners van Haren worden getypeerd als tamelijk individualistisch, gesteld op goede omgangsvormen en betrekkelijk behoudend. 'Overdone' wordt niet op prijs gesteld. Mensen zijn lid van verenigingen, met name sportclubs en culturele verenigingen. Vrijwilligerswerk richt zich, naast sport en cultuur, op ouderen en vluchtelingen. Bijzonder is dat inwoners zelf een coöperatie zijn gestart om de plaatselijke boekhandel voor de gemeente te behouden.

Uit de interviews blijkt dat inwoners hun betrokkenheid laten zien in het geven van hun mening op momenten dat er substantiële onderwerpen aan de orde zijn, zoals de mogelijke herindeling en de bouw van het gemeentehuis. Met name in het dorp Haren is weinig sprake van burgerinitiatieven en participatie op het sociale domein. Inwoners van de het dorp Haren zijn sterk in het geven van de eigen mening en beschouwen zich in relatie tot de gemeente als 'klant'. Daadwerkelijk 'de handen uit de mouwen steken' om gezamenlijke initiatieven te ontwikkelen hoort daar niet bij. Inwoners acteren vaak vanuit eigen belang. Verder is opvallend dat er veel expertise onder de inwoners is, maar dit wordt niet pro-actief door de inwoners ingezet. Inwoners geven een mening, maar verwachten dat de gemeente de acties uitvoert.

Deze bevindingen gelden overigens minder voor de kernen Oosterhaar, Glimmen, Onnen en Noordlaren. Oosterhaar kent minder villa's en hoewel ook daar veel forenzen wonen, en de beter gesitueerden in Noordlaren en Onnen oude stallen renoveren tot woonboederij is in

deze kernen de sociale cohesie sterker. Voor het zuiden van de gemeente, met name de kernen Glimmen en Noordlaren is de relatie met de gemeente Tynaarlo belangrijk.

Als antwoord op de open vragen gedurende de 'razende reprotterdag', wordt meerdere malen de identiteit van de gemeente genoemd. De gemeente wordt dan gekenschetst met trefwoorden als een heerlijke woongemeente met veel nieuwbouw, een groene gemeente, met culturele voorzieningen (Clockhuys, bibliotheek) en het zwembad.

4.4 Economisch

Sinds kort heeft provincie Groningen een nieuw economie- en arbeidsmarktprogramma 2016-2019. De economische visie is dat de provincie samen met een groot aantal partners, zowel in Noordelijk verband als binnen de provincie, op verschillende lijnen gaat werken aan werk voor iedereen. Enerzijds door in te zetten op het versterken van de regionale economie via innovatie en vergroening. Anderzijds door een integrale aanpak gericht op een betere balans op de arbeidsmarkt. Via deze lijnen wordt ingezet op toename van werkgelegenheid passend bij het menselijk kapitaal en op een betere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Een aantrekkelijk ondernemers- en vestigingsklimaat is hierbij een voorwaarde. De economische belangrijke dragers in de provincie zijn met name de stad Groningen en de Eemsdelta regio met de havens. Haren leunt economisch gezien sterk op de economische kracht van de stad Groningen. Daarnaast ligt Haren toevalligerwijs ook aan de A 7, in de zone Groningen- Assen. De positie biedt Haren kansen maar er bestaat ook het gevaar dat omliggende gemeenten Haren als 'hindermacht' percipiëren.

In een koopstromenonderzoek voor Groningen (Groningen-koopstromenonderzoek, BRO, 2010) wordt Haren tot het 'primaire verzorgingsgebied' van de winkels in Groningen gerekend. Uit CBS-gegevens blijkt dat circa 55% van de beroepsbevolking van Haren in Groningen werkt. Van de middelbare scholieren in Haren gaat 63% naar scholen in Groningen. Omgekeerd gaat een grote stroom leerlingen van Groningen naar Haren. In de sessie met vertegenwoordigers van de economische sector wijzen aanwezigen erop dat er op een deel van de gemeentelijke taken op economisch gebied intensief wordt samengewerkt met andere gemeenten, met name met Groningen. Ook met de gemeente Groningen zijn de lijnen, volgens ondernemers kort. Expliciet wordt genoemd dat in Groningen regels vanaf het begin duidelijk neergezet en gehandhaafd worden, daar waar binnen de gemeente Haren nog weleens wordt gedoogd tot het moment dat er klachten binnenkomen.

4.5 Geografisch

Oorspronkelijk waren de stad Groningen en plaatsen in de directe omgeving zoals Haren Drentse esdorpen, ontstaan op de Hondsrug. Later is zowel landschappelijk als bestuurlijk sprake van een scherp onderscheid tussen stad en Ommeland, met een sterk dominante positie van de stad. Alleen met Haren deelt de stad eenzelfde landschappelijke basis (De Hondsrug). In de gemeente Haren zelf bestaat landschappelijk een scherpe scheiding tussen de Hondsrug en het oostelijk laagveengebied. Er is landschappelijk en voor wat betreft de bebouwing een duidelijke band tussen Groningen en Haren: ze hebben dezelfde landschappelijke basis (Hondsrug) en de bebouwde gebieden en de infrastructuur lopen in elkaar over.

4.6 Visie op betrekken van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven

Evenals in andere gemeenten houden de decentralisaties in Haren in dat steeds meer wordt verwacht van de burger die zich maatschappelijk inzet en positie neemt op terreinen waaruit de overheid zich terugtrekt. In Haren wordt gesproken over een enorm potentieel, dat voornamelijk wordt gekenmerkt door een hoge opleidingsgraad en sterke maatschappelijke betrokkenheid. In de praktijk blijkt deze 'burgerkracht' of 'bevolkingskracht' moeilijk te mobiliseren. Burgerkracht in de zin van: het meedenken met de gemeente, het meewerken in maatschappelijke opgaven met de gemeente én het zelf oppakken en realiseren van maatschappelijke vraagstukken.

Inwoners spreken over het niet verzilveren van de kracht die onder de inwoners aanwezig is. De inwoners van met name het dorp Haren komen - kort door de bocht geformuleerd - vooral in beweging als het om hun eigen voor- of achtertuin gaat. Het is ook niet ongebruikelijk dat inwoners met juridische middelen hun recht proberen te behalen bij de gemeente. Uiteraard nadat eerst de koninklijke weg, via ambtenaren, raadsleden en bestuurders is afgelegd. De betrokkenheid van de inwoners van Haren laat zich beschrijven als die van consument.

Volgens lokale maatschappelijke organisaties bestaat te weinig aandacht voor wat zij, voornamelijk met de inzet van vrijwilligers allemaal doen in de gemeente. Zo komen vrijwilligersorganisaties - nog niet - in de gemeentelijke beleidsstukken voor. Andere gemeenten weten bewoners wel op allerlei terreinen te mobiliseren.

Als gevolg van bezuinigingen in het gemeentelijk apparaat valt de aandacht voor sommige beleidsterreinen weg. Bijvoorbeeld de OGGZ, een punt dat speelt in veel gemeenten, maar in het bijzonder in Haren. Ook de coördinator jongerenwerk wordt niet meer gezien, terwijl dat voorheen een belangrijke partner was. Je ziet ook dat in het ambtelijk apparaat zaken niet integraal worden aangepakt, ontschotting heeft niet plaatsgevonden. Er wordt geacteerd vanuit vaste patronen en structuren. Zo is er in Haren nog weinig aandacht voor de 'achter de voordeur'-problematiek. Die expertise ontbreekt in kleine gemeenten als Haren.

Volgens ondernemers denkt de gemeente mee, neemt daartoe ook het initiatief (uitnodigen) en is in woord bereid om veel te betekenen. De ondernemers zijn ook bereid hun tijd, ideeën en denkkracht in te brengen. Als voorbeeld wordt genoemd het aanbod om op financieel gebied mee te denken met het parkeren. De aanwezigen geven daarmee aan dat het aan de 'voorkant' goed zit in Haren. Het vervolg, zo geven ze aan, laat relatief vaak te wensen over: er wordt niet of weinig teruggekomen op ingebrachte ideeën, er wordt geen follow-up gegeven aan voornemens of uitspraken, ondanks dat dit wel wordt toegezegd; "We gaan er wat mee doen", er wordt niet over gecommuniceerd. De gemeente wordt gekenmerkt als 'traag' en niet als 'een man, een man, een woord, een woord'. Er worden enkele voorbeelden genoemd, zoals de herinrichting van het centrum, het parkeerbeleid en de overlast van auto's van de marktkooplui.

Als het gaat om een koers voor de toekomst, dan ontbreekt die bij politiek en bestuur als het gaat om de winkelfunctie van Haren. Dat wordt sterk gemist, omdat het zeker nu van belang is om Haren op de kaart te zetten. Een beleid begint met een onderbouwing, die ontbreekt ook. Het dorpsfonds is een positieve uitzondering, maar heeft veel tijd en moeite gekost om voor elkaar te krijgen.

4.7 Beoordeling interne samenhang

De beoordeling voor het criterium interne samenhang is:

- 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 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: wonen, werken, school en leven lopen in elkaar over. Ze maken in grote mate gebruik van de culturele, onderwijs en medische voorzieningen van de stad Groningen. Voor onderwijs geldt dat visa versa.
- 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 is op andere terreinen dan cultuur en sport, moeilijker te mobiliseren, wel met verschillen tussen de grotere kern Haren en de kleinere kernen.

5 Bestuurskracht

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen en beoordeling met betrekking tot het derde criterium van bestuurskracht, onderverdeeld in meerdere subcriteria. Bij de beoordeling van het criterium bestuurskracht is ook het criterium duurzaamheid meegenomen als dit aan de orde is geweest.

In het feitenonderzoek op de tien geselecteerde opgaven is met name het criterium van bestuurskracht aan de orde geweest. Ook de vragen die gesteld zijn tijdens de Razende Reporter-dag hebben vooral betrekking op het criterium bestuurskracht. We hebben er in dit hoofdstuk daarom voor gekozen om bij de bevindingen op elk van de subcriteria (zie bijlage 1) telkens aan te geven wat we respectievelijk in het feitenonderzoek (opgenomen in een apart bijlagerapport met factsheets per opgave), de sessies en interviews (zie bijlage 2) en de uitkomsten van de 'razende reporter dag' (zie bijlage 3) hebben gevonden. Het hoofdstuk sluit af met de algehele beoordeling over de bestuurskracht.

Bestuurskracht is in het normenkader gedefinieerd als:

“Het bestuur en de ambtelijke organisatie beschikken over besliscapaciteit, uitvoeringscapaciteit en verantwoordingscapaciteit”

5.2 Bevindingen en beoordeling Taken, opgaven en ambities

Het subcriterium 'Taken, opgaven en ambities' is weer onderverdeeld in vijf onderliggende criteria te weten:

- Opgaven in beeld en beschreven in beleid
- Ambities beschreven en vertaald
- Taakvervulling en realisatie ambities
- Opgaven, ambities en doelen zijn toegankelijk gemaakt
- Realisatie doelen en vervullen opgaven

5.2.1 Opgaven in beeld en beschreven in beleid

De definitie van dit subcriterium is: “De gemeente heeft de lokale en regionale opgaven in beeld gebracht en aangegeven hoe de gemeente hier met haar beleid op inspeelt”.

Feitenonderzoek:

De gemeente start bij de aanpak van opgaven niet met op systematische wijze van verzamelen van de feiten en cijfers met betrekking tot het vraagstuk. We zien dit onder andere terug bij de bestudeerde opgaven op het gebied van duurzaamheid, het stationsgebied en de decentralisaties. De gemeente - raad, college, ambtelijke organisatie - start de aanpak van opgaven met het algemene beeld dat de gemeente heeft, gebaseerd op persoonlijke kennis en ervaring en signalen, meningen en opvattingen vanuit de samenleving en van de partners die bij het vraagstuk zijn betrokken (duurzaamheid). Dit betekent dat relatie tussen de opgaven en de onderliggende noden, behoeften en wensen die in de samenleving spelen een beperkte is.

Sessies en interviews:

Hetzelfde beeld komt naar voren in de sessies met inwoners en partners: zij geven aan dat een cijfermatige en feitelijke onderbouwing van het beleid regelmatig ontbreekt. Sterker dan in het feitenonderzoek, geven de deelnemers aan dat het beeld waarop de aanpak van een opgave wordt gebaseerd, wordt gevoed door meningen en ideeën van (individuele en mondig) inwoners en partners, die worden aangegeven aan raad en college.

Dit leidt er toe dat er - in termen van beleid - er geen 'nulsituatie' bekend is met betrekking tot een opgave: "Waar staat de gemeente, of breder gemeenschap, nu met betrekking tot een bepaalde problematiek?". Naast de genoemde voorbeelden bij het feitenonderzoek wordt ook genoemd de problematiek van de beperkte beschikbaarheid van sociale huurwoningen in Haren, waarbij er een wachtlijst is voor grondgebonden huurwoningen, waarvan de omvang van de wachtlijst op dit moment wordt onderzocht.

In de sessies komt verder het beeld naar over dat de gemeente, en met name raad en college, in die mate gevoelig zijn voor naar voren gebrachte meningen en ideeën, dat dit leidt tot het aanpassen of terugkomen op (voorgenomen) keuzen. Hieruit volgt een typering van een gemeente die een wisselvallig beleid voert. Genoemde voorbeelden daarbij zijn, de discussie over woningcontingenten, het Hederaplein en het sociale wijkteam.

Razende Reporter:

De geïnterviewde deelnemers aan de interviews tijdens de Razende Reporter-dag bevestigen bovenstaande maar ten dele: 40% van de geïnterviewden is het eens met de stelling dat de gemeente een goed beeld heeft van de wensen en verwachtingen van de inwoners. 30% is het niet eens met deze stelling.

Deelbeoordeling:

De gemeente Haren heeft geen op gestructureerde wijze verkregen beeld van de noden, behoeften en wensen binnen de Harense samenleving. Opgaven worden onder meer door raad en college geagendeerd op basis van individuele signalen van inwoners en partners en politieke wensen. De gemeente heeft - soms onder verwijzing naar de schaal van Haren - het gevoel dat ze op basis van deze signalen en de individuele contacten een goed beeld heeft van de noden, behoeften en wensen. Dit betekent dat visies, beleid en plannen over het algemeen niet onderbouwd zijn met feitelijke en integrale inzichten. Dit leidt regelmatig tot bijstellingen van besluiten en beleid, omdat op een later moment blijkt dat de feitelijke situatie anders is of dat in de afweging van besluiten en beleid niet integraal alle relevante feiten zijn meegenomen.

5.2.2 Ambities beschreven en vertaald

De definitie van dit subcriterium is: "De gemeente heeft haar ambities beschreven, aangegeven hoe deze samenhangen met de lokale en regionale opgaven, en de ambities vertaald in meetbare doelen".

Feitenonderzoek:

De ambities van de gemeente zijn vooral terug te vinden in het college/raadsakkoord. Deze zijn in het akkoord (bijna logischerwijs, omdat een akkoord over het algemeen de hoofdlijnen van de ambities beschrijft) niet vertaald in meetbare doelen. Het onderliggende beleid, zowel van voor als na de verkiezingen en zoals onder meer vertaald in de plannen voor de opgaven, geeft echter ook een zeer beperkte concretisering van de ambitie. De opgaven die betrekking hebben op de lokale of regionale ambities (duurzaamheid, decentralisaties, stationsgebied,

centrumvisie) kennen allemaal een beperkte of ontbrekende beschrijving van de nulsituatie (in par. 5.2.1 ook beschreven) en daarop gebaseerde meetbare streefdoelen: “Wat willen we bereiken? Wanneer is de opgave gerealiseerd?”.

De beleidsplannen bestaan dan ook na een korte inleiding met de algemene ambitie uit een beschrijving van de aanpak van opgaven door de gemeente. Deze aanpak is pragmatisch: visies en beleid gaan vooral in op de acties die worden voorgenomen op de kortere termijn: “Wat gaan we doen?”. De tijdshorizon in ambities en beleid is daarmee beperkt en acties in visies en beleid bestrijken over het algemeen een beperkte periode van een jaar of het volgende jaar.

Voor de wettelijke opgaven en de beheer- en onderhoudstaken is bovenstaande minder aan de orde. De wettelijke opgaven pakt de gemeente op als dat van het rijk wordt gevraagd, zoals bij de bestudeerde opgave van de Basisregistratie Personen. Daar loopt de gemeente voor op landelijke ontwikkelingen. En de beheer- en onderhoudtaken worden op een systematische wijze gepland en uitgevoerd.

Sessies en interviews:

De deelnemers aan de sessies geven aan dat vaak niet duidelijk is waar de gemeente heen wil. Genoemd worden het ontbreken van een visie, een wenkend perspectief, een koers voor de toekomst. En daar waar dat wel het geval is, geven de deelnemers aan dat de koers nog weleens wordt verlegd. Onder meer op gebied van economie, sociaal domein, ruimtelijk-fysieke projecten, zoals het Hederaplein, maar ook het besluitvormingsproces over de zelfstandigheid van Haren wordt genoemd. Dit maakt de gemeente voor de deelnemers een onvoorspelbare partner, waarvan je niet weet waar je precies aan toe bent. De deelnemers hebben geen zicht op de redenen voor deze koersverleggingen. Daarnaast gevraagd, worden genoemd financiële redenen en (zie ook par. 5.2.1) gevoeligheid van bestuur en politiek voor individuele wensen en klachten van mondige inwoners.

Razende Reporter:

De geïnterviewden tijdens de Razende Reporter-dag geven op dit subcriterium een verdeeld beeld: 33% van de geïnterviewden is het eens met de stelling dat de gemeente de wensen en verwachtingen heeft vertaald in beleid. 30% is het niet eens met deze stelling. 36% van de geïnterviewden is het eens met de stelling dat de gemeente de juiste zaken en problemen oppakt. 31% is het niet eens met deze stelling. Op beide vragen een vergelijkbare score, waarbij de andere geïnterviewden neutraal stonden tegenover de stelling of geen mening hadden.

De geïnterviewden is ook gevraagd welke zaken de gemeente wel of niet oppakt. Bij de open vragen worden als top-3 van zaken die de gemeente wel oppakt genoemd (we hebben de individuele opmerkingen geclusterd): (1) infrastructuur, wegen, verkeersbeleid en verkeersveiligheid (16x), (2) groenvoorziening, groenbeleid en -onderhoud (11x), (3) voorzieningen: onderwijs, horeca, artsen, winkels, bibliotheek, zwembad, Clockhuys) (10x).

Bij de open vragen worden als top-4 van zaken die de gemeente niet oppakt genoemd: (1) parkeerproblemen, parkeren te duur (23x), (2) bestrating, voetpad, stoep (19x) en (3) infrastructuur, wegen, verkeersbeleid, verkeersveiligheid (16x) en groenvoorziening, groenbeleid en -onderhoud (15x).

Opvallend is het grote aantal zaken dat genoemd wordt met betrekking tot de openbare ruimte: wegen, verkeer, groen en de voorzieningen in Haren. Beide zijn eerder benoemd bij het hoofdstuk over interne samenhang, waaruit bleek dat Haren zijn identiteit mede ontleend aan de plezierige en groene woon- en leefomgeving met de goede voorzieningen.

Deelbeoordeling:

Het ontbreekt de gemeente aan een concrete vertaling van de geformuleerde ambitie in een visie en meetbare doelstellingen op individuele opgaven. Dit wordt gemist bij partners van de gemeente en leidt tot onduidelijkheid bij hen over de koers en doelen van de gemeente, wat samenwerken lastiger maakt. Het leidt ook tot bijstellingen in besluiten en beleid, omdat niet alle zaken zijn voorzien (zie ook 5.2.1).

5.2.3 Taakvervulling en realisatie ambities

De definitie van dit subcriterium is: “De gemeente vervult haar taken en opgaven op een goede wijze en weet haar ambities te realiseren”.

Een noot vooraf bij de beantwoording van dit subcriterium: het ontbreken van meetbare doelen op de opgaven maakt het lastig om voor die opgaven een uitspraak te doen over de realisatie van ambities.

Feitenonderzoek:

Het feitenonderzoek laat zien dat de wettelijke taken en (beheers)opgaven als vergunningverlening, toezicht, handhaving (voor een deel ondergebracht bij de Omgevingsdienst Groningen en de gemeente Groningen) en onderhoud van de openbare ruimte op een voldoende niveau (naar de maatstaven van onder meer de IBOR-systematiek) worden uitgevoerd. De ambtelijke capaciteit wordt als aandachtspunt benoemd in interne stukken (de sterkte/zwakte-analyses) en externe onderzoeken (Berenschot), maar leidt (nog) niet tot knelpunten in het vervullen van de wettelijke taken. Als het gaat om het onderhoud heeft er in de afgelopen jaren een afschaling van het kwaliteitsniveau plaatsgevonden van goed naar voldoende, voortkomend uit noodzakelijke bezuinigingen om de begroting sluitend te houden.

De gemeente zet op de bestudeerde meer projectmatige opgaven (decentralisaties, armoedebeleid, stationsgebied, centrumvisie) steeds stappen, waarbij bij de ruimtelijk-fysieke projecten de scope (zoals het stationsgebied) gaandeweg verandert, wat leidt tot aanpassingen van de planning. En waar de mogelijkheden en opvattingen veranderen (centrumvisie), wat ook leidt tot een andere planning en soms ook tot wijzigingen in de kosten en risico's (centrumvisie). Of waar eerdere ervaringen leiden tot nieuwe inzichten die bijstellingen tot gevolg hebben (decentralisaties).

Sessies en interviews:

De deelnemers zien dat grotere projecten van de gemeente regelmatig in de tijd uitlopen en dat er relatief vaak tussentijds wordt bijgestuurd. Dit gebeurt al bij de start van de aanpak van nieuwe opgaven: de eerste contacten, bijvoorbeeld in bijeenkomsten, zijn vaak veelbelovend, maar de deelnemers geven aan dat er daarna regelmatig geen of een beperkte follow up wordt gegeven aan voornemens of gedane toezeggingen op proces of inhoud. Het is de deelnemers vaak ook onduidelijk waarom bepaalde wijzigingen worden gemaakt in de projecten, zoals gebeurd is bij de centrumvisie en het sociale wijkteam.

Razende Reporter:

Tijdens de Razende Reporter-dag geeft een meerderheid van 50% van de geïnterviewden aan het eens te zijn met de stelling dat de gemeente haar taken goed uitvoert. 21% is het niet eens met deze stelling. In het verlengde hiervan geeft 32% van de geïnterviewden aan het eens te zijn met de stelling dat de gemeente belangrijke zaken en problemen goed weet op te lossen. 29% is het niet eens met deze stelling. Hier is de verhouding tussen beide antwoordcategorieën ongeveer gelijk.

Gevraagd naar de zaken die de gemeente goed oplost, worden in de top-3 genoemd: infrastructuur, wegen, verkeersbeleid en verkeersveiligheid (10x), het centrum (8x) en groenvoorziening, groenbeleid en -onderhoud (6x). Van de overige 26 zaken die genoemd worden, liggen er 15 op het terrein van verkeer/infrastructuur. Bij de open vragen worden als top-5 van zaken die de gemeente niet goed oplost genoemd: parkeerproblemen, parkeren te duur (16x); het nieuwe gemeentehuis (14x); infrastructuur, wegen, verkeersbeleid, verkeersveiligheid (13x), de gemeentelijke herindeling (12x) en groenvoorziening, groenbeleid en -onderhoud (11x). Hier is een grote overlap te zien met de zaken die de gemeente oppakt (genoemd zijn in de vorige paragraaf).

Opvallend ook hier is weer dat het grote aantal zaken dat genoemd wordt met betrekking tot de openbare ruimte: wegen, verkeer, centrum en het groen in Haren, naast twee specifieke onderwerpen die Haren langer bezig hebben gehouden (het gemeentehuis) en houden (de zelfstandigheid).

Deelbeoordeling:

De wettelijke taken, zoals vergunningverlening, toezicht en handhaving en uitvoerende werkzaamheden, zoals onderhoud, worden naar behoren uitgevoerd, waarbij het kwaliteitsniveau de afgelopen jaren bewust is verlaagd tot het niveau van een voldoende. Aan de ene kant laten de uitkomsten van de Razende Reporter-dag zien dat er tevredenheid van de inwoners is, met name over zaken in de openbare ruimte. En aan de andere kant is de verlaging van het kwaliteitsniveau wellicht de reden waarom geïnterviewden de zaken in de openbare ruimte ook als aandachtspunt noemen.

De bestudeerde opgaven, die een uitwerking zijn van de ambitie van de gemeente, kennen langere doorlooptijden en brengen meer kosten en/of risico's met zich mee. Het zijn projecten die groot en vaak eenmalig (decentralisaties, stationsgebied, centrumvisie) zijn voor de schaal van Haren. De gemeente evalueert deze substantiële opgaven niet periodiek (tussentijds) en systematisch, maar speelt bij wijzigingen van scope, invulling of organisatie in op kansen en nieuwe inzichten. Dit kan worden gekenschetst als 'flexibel', maar leidt in de uitvoering van de projecten tot verstoringen, uitlopen in de tijd, onduidelijkheid en wrevet bij partners en inwoners van de gemeente en aandachtspunten in de beheersbaarheid van de projecten in termen van planning en (financiële) risico's.

5.2.4 Opgaven, ambities en doelen zijn toegankelijk gemaakt

De definitie van dit subcriterium is: "Opgaven, ambities en doelen zijn toegankelijk gemaakt voor relevante partijen en burgers".

Feitenonderzoek:

De gemeente volgt de wettelijke procedures voor inspraak. Daarnaast experimenteert de gemeente met nieuwe en vroegtijdige vormen van inspraak en participatie (zoals blijkt uit de opgave van het stationsgebied en de wijze waarop de discussie over een mogelijke

herindeling is gevoerd). Gebruikelijk is dat de gemeente als eerste stap in de beleids- en planvorming een bijeenkomst organiseert met inwoners en/of een selectie van partners, zoals gebeurd is bij de opgaven met betrekking tot duurzaamheid en de decentralisaties. De waardering voor de bijeenkomsten verschilt, zoals blijkt bij de discussie rondom de herindeling. Algemeen lijkt de eerste stap vaak gewaardeerd te worden, waarna de dynamiek en voortgang in de betrokkenheid van inwoners en partners kan stokken.

Sessies en interviews:

De deelnemers geven aan dat inwoners betrokken zijn en hun mening in bijeenkomsten en op andere manieren laten horen op substantiële zaken die binnen de gemeente spelen, zoals de discussies over het gemeentehuis en de mogelijke herindeling. Inwoners organiseren zich ook rondom deze onderwerpen en geven vanuit deze georganiseerde verbanden hun mening. De deelnemers geven ook aan dat de meningen en opvattingen van individuele inwoners en ondernemers serieus worden genomen door het bestuur van de gemeente. Wel met een kanttekening, die eerder ook al is benoemd: individuele meningen en opvattingen worden soms te serieus genomen, zeker als de meningen en opvattingen samen vallen met het individuele belang van inwoners of betrokkenen. De deelnemers geven aan dat de gemeente regelmatig de lokale samenleving te laat betreft bij de besluitvorming: besluiten zijn of lijken al genomen of bevinden zich in een vergevorderd stadium. Er wordt naar hun gevoel veel gedacht in het gemeentehuis over de samenleving in Haren, maar minder en tijdig gesproken met inwoners en betrokkenen.

Eenzelfde beeld wordt gegeven voor de organisaties en partners van de gemeente: hun meningen en opvattingen worden serieus genomen. De gemeente wordt in de breedte - raad, college, ambtelijke organisatie - als zeer toegankelijk bestempeld. De lijnen zijn wederzijds kort met raadsleden, bestuurders en ambtenaren. De gemeente neemt ook regelmatig zelf het initiatief om zich te informeren en organisaties en partners uit te nodigen. Ook hier wordt een keerzijde genoemd: in de beleving van de organisaties en partners wordt er na het contact relatief weinig gedaan of wordt er niet teruggekomen op de uitgesproken of afgesproken voornemens en toezeggingen.

Razende Reporter:

Uit de interviews op de Razende Reporter-dag blijkt dat een meerderheid van 42% van de geïnterviewden het eens is met de stelling dat de gemeente de inwoners betreft bij het opstellen van plannen tegen 23% van de geïnterviewden die het niet eens is met deze stelling. Een vergelijkbare vraag, maar dan over het uitvoeren van plannen en taken laat het volgende beeld zien: 30% van de geïnterviewden is het eens met de stelling dat de gemeente de inwoners betreft bij het uitvoeren van plannen en taken. 32% is het niet eens met deze stelling.

Verder wordt bij de open vragen relatief vaak de communicatie tussen gemeente en inwoners als aandachtspunt genoemd; overigens wel in veel mindere mate dan zaken in openbare ruimte (wegen, groen, afval, etc.), zoals in de vorige paragraaf benoemd.

Deelbeoordeling:

Opgaven en ambities worden toegankelijk gemaakt door de gemeente. De gemeente betreft de inwoners en ondernemers van Haren bij nieuwe opgaven en beslissingen. Dit gebeurt soms op een intensieve of vernieuwende manier (herindeling), maar regelmatig ook in een te laat stadium. Eerder hebben we al benoemd dat mondige inwoners hun meningen en opvattingen duidelijk over het voetlicht brengen. Geconstateerd wordt dat de gemeente

deze vaker te serieus neemt in de belangenafweging die plaatsvindt. De organisaties en partners benoemen met nadruk de goede toegankelijkheid van de gemeente in de breedte, met als keerzijde dat er in hun beleving relatief weinig gedaan wordt met hun inbreng.

5.2.5 Realisatie doelen en vervullen opgaven

De definitie van dit subcriterium is: “De gemeente realiseert zelfstandig haar doelen en vervult daarmee haar lokale en regionale opgaven”.

Feitenonderzoek:

De opgaven laat zien dat de gemeente een beperkt aantal opgaven, c.q. doelen zelfstandig realiseert, daar waar het gaat om de wettelijke opgaven, zoals de nieuwe wet basisregistratie personen. Het merendeel van de opgaven realiseert de gemeente in samenwerking met bestuurlijke partners (zoals de bestudeerde wettelijke opgaven gemeenschappelijke regeling publieke gezondheid en vergunningverlening, toezicht en handhaving en de regionale opgaven) en met maatschappelijke partners (zoals de opgaven op het gebied van de decentralisaties, duurzaamheid).

De gemeente is dan ook voor het merendeel van de opgaven afhankelijk van de bijdrage van anderen voor het realiseren van haar doelen. Dat kan zijn in een gemeenschappelijke regeling (Publieke gezondheid en zorg), in (bestuurlijk afgesproken) uitbesteding (omgevingsdienst) en in coproductie (stationsgebied). De gemeente heeft in samenwerking met bestuurlijke partners een beperkte invloed op inhoud, kwaliteit en kosten van de uitvoering van de taken (zie ook par. 5.3 en 5.5). Daar waar de gemeente samenwerkt met (maatschappelijke) partners komt deze voorzichtig van de grond (zoals op de opgave van (duurzaamheid) of is regelmatig een zoekproces met de nodige strubbelingen (centrumvisie, stationsgebied, decentralisaties, armoedebeleid). De realisatie gaat op deze opgaven minder snel dan in de (initiële) plannen wordt benoemd.

Sessies en interviews:

De deelnemers aan de sessie zien de gemeente niet op alle gebieden als een partner die hen een volwaardige rol geeft in de samenwerking, ondanks dat ze de intentie van de gemeente als ‘goed’ bestempelen. Als ze worden betrokken, is dit in de eerste stappen bij plan- of beleidsvorming, maar vaak zien ze daarna geen follow-up in termen van vervolgacties en het nakomen van afspraken. Regelmatig bestaat ook het gevoel dat de betrokkenheid in een te laat stadium wordt gevraagd: besluiten en keuzen zijn of lijken dan al gemaakt. De gemeente wordt als samenwerkingspartner gekenschetst met termen als: ‘gebrek aan visie’ en ‘wisselvallige koers’.

Razende Reporter:

De geïnterviewden zijn grotendeels positief over de mate waarin de gemeente openstaat voor ideeën en plannen: 46% van de geïnterviewden is het eens met de stelling dat de gemeente openstaat voor ideeën en plannen van inwoners, terwijl 16% het niet eens is met deze stelling.

Deelbeoordeling:

De gemeente heeft relatief weinig opgaven die ze zelfstandig realiseert: de afhankelijkheid van samenwerkingsverbanden met andere gemeenten en van inwoners en maatschappelijke partners is groot. In de samenwerkingsverbanden heeft de gemeente relatief weinig invloed en die zal in de aankomende jaren alleen maar afnemen als andere gemeenten zijn opgeschaald (zie par. 5.3 en 5.5). De eerste stappen in de samenwerking met lokale maatschappelijke partners verloopt in eerste instantie positief: de gemeente heeft de

intentie om hen te betrekken en de eerste bijeenkomsten worden als positief ervaren. De follow-up daarvan voldoet niet aan de verwachtingen van de partners: te traag, te laat, te wisselvallig en leidt niet tot voldoende tempo op deze opgaven.

5.2.6 Beoordeling criterium Taken, opgaven, ambities

De beoordeling van het subcriterium 'taken, opgaven, ambities' is samenvattend:

- De gemeente Haren heeft geen op gestructureerde wijze verkregen beeld van de opgaven, noden en wensen binnen de Harense samenleving. Opgaven worden onder meer geagendeerd op basis van individuele signalen en politieke wensen. Dit betekent dat visies, beleid en plannen over het algemeen niet onderbouwd zijn met feitelijke inzichten.
- De gemeente Haren is pragmatisch en praktisch in het uitzetten van de koers voor de toekomst op individuele opgaven: visies, beleid en plannen zijn feitelijk programma's met kortere termijn acties die de gemeente en/of partners gaan uitvoeren. Er ontbreekt een (wenkend) perspectief voor de toekomst in de vorm van bijvoorbeeld een toekomstvisie met een langere doorkijk, waaraan partners behoefte hebben.
- De realisatie van de wettelijke en onderhouds- en beheertaken gebeurt naar behoren, waarbij het kwaliteitsniveau is verlaagd in de afgelopen jaren. Geïnterviewde inwoners merken dit ook. De realisatie van lokale opgaven die voortkomen uit eigen ambities verloopt minder snel en met meer kosten en/of risico's dan vooraf gepland. Bijstellingen van de plannen en projecten vinden regelmatig plaats, wat bij lokale partners een beeld van een 'wisselvallige koers' oplevert.
- De gemeente betreft de inwoners en ondernemers van Haren bij nieuwe opgaven en beslissingen, zij het soms in een te laat stadium. De inwoners - wellicht door de samenstelling van de bevolking (relatief hoog opleidingsniveau) - geven over substantiële zaken gevraagd en op eigen initiatief hun mening. Deze klinkt nadrukkelijk door in de keuze van de gemeente en daarbij worden vraagtekens gesteld, zeker ook gezien het feit dat onderbouwing van de opgaven ontbreekt. Beleid en plannen krijgen dan invulling vanuit individuele signalen en politieke wensen.
- De gemeente heeft de intentie om in gezamenlijk met partners de opgaven van Haren aan te pakken; de mening over de mate waarin de gemeente een serieuze gespreks/uitvoeringspartner is, verschilt voor de partners. De gemeente wordt onder meer gekenschetst als: gebrek aan visie en een wisselvallige koers. Dit leidt ertoe dat opgaven niet binnen de initiële planning gerealiseerd worden.

5.3 Bevindingen en beoordeling Kwaliteit lokaal bestuur, ambtelijke organisatie en maatschappelijke dienstverlening

Het subcriterium 'Kwaliteit lokaal bestuur, ambtelijke organisatie en maatschappelijke dienstverlening' is onderverdeeld in vijf onderliggende criteria:

- Beslis-, uitvoerings- en verantwoordingscapaciteit
- In staat om functies van beleidsvoorbereiding en uitvoering te vervullen
- Genormeerde en beoordeelde dienstverlening
- Benutting van ICT
- Beeld van gewenste voorzieningenniveau en daarin voorzien

5.3.1 Beslis-, uitvoerings- en verantwoordingscapaciteit

De definitie van dit subcriterium is: “Het bestuur en de ambtelijke organisatie beschikken over beslis-, uitvoerings- en verantwoordingscapaciteit (Herweijer). Deze is zichtbaar in taken, opgaven en ambities”.

We bespreken achtereenvolgens de beslis-, uitvoerings- en verantwoordingscapaciteit van de gemeenteraad en het college, de uitvoeringscapaciteit voorzover het de beleidsvoorbereiding betreft en de verantwoordingscapaciteit van de gemeente. De uitvoeringscapaciteit van de gemeente bespreken we in de volgende paragraaf (par. 5.3.2) als het gaat om de beoordeling van het criterium of het gemeentelijk apparaat in staat is om beleidsvoorbereidende en -uitvoerende functies te vervullen.

Feitenonderzoek beslis-, uitvoerings- en verantwoordingscapaciteit, inclusief beleidsvoorbereiding:

Besluiten worden binnen de gemeente genomen door de gemeenteraad en uitgevoerd door het college. Binnen de kaders die de gemeenteraad aangeeft heeft het college de ruimte om over de uitvoering nadere besluiten te nemen. De gemeenteraad geeft slechts beperkt invulling aan haar kaderstellende rol, wat blijkt uit de bestudeerde opgaven (zie par. 5.2.2), waarin koers, visie en doelen ontbreken, alsmede prioriteitstelling in de uitvoering. Daarnaast stelt de raad regelmatig eerder gemaakte keuzen of gestelde prioriteiten ter discussie, zoals bij de centrumvisie (zie par. 5.2.3). De kaders die er zijn, kunnen op die momenten veranderen evenals eerder gemaakte keuzen.

In het verlengde kunnen we stellen dat het college bij het ontbreken van duidelijke kaders relatief veel ruimte heeft, maar dat deze vrijheid door de raad wordt ingevuld door mee te beslissen en te praten over zaken die meer op het gebied van de uitvoering liggen. Het college brengt de raad ook niet ‘in positie’ in haar kaderstellende rol. De voorstellen van het college op gebied van visies, beleid en plannen zijn concreet en praktisch van aard, zoals we eerder hebben gezien, waardoor de raad in de verleiding wordt gebracht om mee te denken en te sturen in de invulling en uitvoering van activiteiten. Dit maakt dat het sturen op de hoofdlijnen en integraliteit in en tussen opgaven minder gebeurt.

De ambtelijke organisatie heeft, zoals uit onderzoek blijkt, een relatief beperkte capaciteit voor beleidsontwikkeling. Dit maakt het vermogen kleiner om het college te voeden en de adviesfunctie te vervullen op het gebied van beleidsontwikkeling, dat zowel tijd en capaciteit vraagt voor de inbreng van inhoudelijke kennis als voor zorgvuldige processtappen met partners. Dit blijkt ook uit de bestudeerde opgaven als de decentralisaties en duurzaamheid.

Feitenonderzoek verantwoordingscapaciteit:

De gemeente legt de verantwoording van de uitgevoerde werkzaamheden vast in de jaarstukken: jaarverslag en jaarrekening. Tussentijds wordt de gemeenteraad geïnformeerd op individuele onderwerpen en opgaven. Er zijn relatief weinig documenten of vastleggingen te vinden met verantwoording over de bestudeerde opgaven. Bijvoorbeeld in de vorm van tussenevaluaties en monitoring in algemene zin. Vastlegging van tussenresultaten en leerervaringen heeft weinig prioriteit en de ambtelijke organisatie heeft relatief weinig tijd voor verslaglegging en verantwoording over de uitgevoerde werkzaamheden en de stand van zaken met betrekking tot opgaven. De initiatieven die genomen worden, zoals de ‘A3-systematiek’ krijgen geen of een beperkt vervolg. Het gebrek aan prioriteit heeft ook te maken met een gebrek aan behoefte aan vastgelegde inzichten bij bestuur en politiek: het gevoel is dat er een vrij goed beeld is van de mate van voortgang.

Sessies en interviews:

Als het gaat om de besliscapaciteit dan zijn de deelnemers aan de sessies relatief kritisch op de rolinvulling van de raad en het college: in par. 5.2 is al de wisselvallige koers genoemd die soms wordt gevaren, evenals de te grote ontvankelijkheid voor individuele meningen van (groepen) inwoners en ondernemers. De kaderstellende rol van de raad, in de zin van hoogste orgaan dat de richting bepaalt en besluiten neemt, wordt vaak als aandachtspunt benoemd.

Het college wordt, zoals eerder aangegeven, als bijzonder toegankelijk en benaderbaar benoemd, maar de mate waarin besluiten en voornemens omgezet worden in daadkracht wordt als beperkt gezien.

Razende Reporter:

Bovenstaand is de beperkte behoefte benoemd om inzicht te krijgen en te hebben in de voortgang en leerervaringen in de aanpak van opgaven. Een van de vragen in de gesprekken in het kader van de Razende Reporter-dag was naar het leervermogen: 27% van de geïnterviewden is het eens met de stelling dat de gemeente leert van goede en slechte prestaties. 21% is het niet eens met deze stelling. Voorzover geïnterviewden daar zicht op hebben, zijn de meningen verdeeld over het lerend vermogen. Bij antwoorden op open vragen wordt meer specifiek met betrekking tot het punt van beslis- en uitvoeringscapaciteit benoemd dat de gemeente onvoldoende beleid heeft, terugkomt op beslissingen, zich laat leiden door incidenten, alleen uitgewerkte plannen voorlegt, ingebrachte ideeën niet meeneemt en daadkracht ontbeert

Deelbeoordeling:

Besliscapaciteit: de gemeenteraad vult in beperkte mate haar rol als kadersteller in. Het college brengt de raad ook niet in positie op deze rol, mede ook omdat de ambtelijke organisatie de capaciteit voor beleidsontwikkeling niet heeft. Dit geeft het college de ruimte in de uitvoering van beleid en plannen, die volgens de inwoners en partners onvoldoende wordt ingevuld. Daadkracht ontbreekt. De raad houdt zich bij gebrek aan hoofdlijnen in kaders veel meer bezig met de uitvoering door het college en met details van activiteiten. Eerder al constateerden we dat de raad daarbij mede laat leiden door individuele signalen en politieke wensen, meer door dan wat op basis van feitelijk inzicht nodig is.

Verantwoordingscapaciteit: er is een beperkte belangstelling voor verantwoording, monitoring en evaluatie bij raad en college. Het gevoel bestaat dat raad en college voldoende weten hoe het er voor staat met opgaven en wat er speelt in de samenleving, waardoor formele vastlegging niet nodig is. Ambtelijk wordt er dan ook geen prioriteit gegeven aan monitoren en verantwoorden.

5.3.2 In staat om functies van beleidsvoorbereiding en uitvoering te vervullen

De definitie van dit subcriterium is: "Het gemeentelijk apparaat is in staat om beleidsvoorbereidende en -uitvoerende functies te vervullen". Zoals in de vorige subparagraaf aangegeven, gaan we in deze paragraaf in op de 'uitvoeringscapaciteit' voor wat betreft de beleidsuitvoerende functie.

Feitenonderzoek:

Het feitenonderzoek laat zien dat zowel de beleidsvoorbereiding (benoemd in de vorige paragraaf) als uitvoering onder druk staan. De capaciteit voor beleidsvorming is beperkt en wordt weerspiegeld in de beperkte aanwezigheid van visies en beleid met een koers voor de toekomst en meetbare doelen. De capaciteit voor de beleidsuitvoerende functies is

daarentegen ruimer bemeten en weerspiegelt de prioriteit die gegeven wordt aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, de woon- en leefomgeving.

De afgelopen periode is er wel stevig bezuinigd op de ambtelijke organisatie en dat heeft zich onder meer vertaald in het terugbrengen van het niveau van voorzieningen en onderhoud (i.c. de collectieve dienstverlening van de gemeente), wat zichtbaar wordt in een lager niveau van beheer van de openbare ruimte en het groen: de onderhoudsniveaus zijn teruggebracht.

De ambtelijke organisatie was al voor deze bezuinigingen kwetsbaar, zoals blijkt uit meerdere onderzoeken, wat zich onder meer uit in de vorm van zogenaamde 'éénpitters' die solo opereren op beleidsvelden. Deze medewerkers zijn vaak voor meerdere beleidsvelden verantwoordelijk, wat de kwetsbaarheid nog vergroot. Dit betekent dat de continuïteit van activiteiten, zeker van een meer specialistische aard, niet kan worden geborgd: als medewerkers niet beschikbaar zijn door vakantie, ziekte, vertrek of anderszins, dan liggen de werkzaamheden noodgedwongen stil. Op een aantal onderwerpen heeft de ambtelijke organisatie 'achtervang' georganiseerd bij omliggende gemeenten (onbetaald) of bij leveranciers (betaald).

De ambtelijke organisatie heeft verder op onderdelen te weinig specialistische kennis in huis, vaak ook omdat deze niet op continue basis beschikbaar hoeft te zijn. Deze wordt op momenten dat de kennis nodig is van buiten betrokken, zowel van gespecialiseerde professionals (ICT, juridisch) als van omliggende gemeenten en dan met name van de gemeente Groningen (stationsgebied, decentralisaties, veiligheid). De gemeente maakt relatief veel kosten voor externe inhuur.

De uitvoerende capaciteit van de gemeente wordt als ruim bestempeld in onderzoeken. De beschikbare capaciteit hangt samen met het groene karakter van de gemeente en het onderhoud en beheer van de voorzieningen voor de inwoners: het groen en de voorzieningen hebben een prijs. Uit eerdere onderzoeken komen meerdere zorgen over de taakuitvoering van de ambtelijke organisatie naar voren, waarbij op een substantieel deel van de werkvelden blijktens deze onderzoeken de beoogde resultaten en prestaties niet worden behaald. Het feitenonderzoek levert geen beeld op dat de dienstverlening van de gemeente tekort schiet (zie ook de vorige paragraaf).

Als het gaat om de capaciteit voor de uitvoering van projecten, capaciteit die ook gerekend kan worden onder beleidsontwikkeling, dan zien we dat projecten en programma's vaak worden gedragen en uitgevoerd door één medewerker. Deze medewerker heeft door het projectmatige karakter van de werkzaamheden geregeld te maken met piekbelastingen in het werk: er wordt veel gevraagd van medewerkers in termen van inzet en flexibiliteit.

Sessies en interviews:

De deelnemers aan de sessies herkennen de beperkte capaciteit op beleidsontwikkeling van de gemeente. Eerdere aandachtspunten die op het vlak van betrokkenheid, communicatie en overleg zijn benoemd, worden mede aan de beperkte capaciteit van de ambtelijke organisatie geweten. Dit staat voor hen los van de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de ambtelijke organisatie, die als goed benoemd wordt. De deelnemers geven ook aan dat er ambtelijk te weinig gebruik gemaakt wordt van de kwaliteiten die er binnen de lokale samenleving beschikbaar zijn, met name in de vorm van denkkraft en ideeën. De gemeente is naar mening van de deelnemers ook nog zoekende naar de rol die platforms, adviesraden en werkgroepen kunnen krijgen in beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling.

Razende Reporter:

De uitkomsten van de Razende Reporter-dag laten zien dat 58% van de geïnterviewden het eens is met de stelling dat de juiste medewerker snel en gemakkelijk te bereiken is. 14% is het niet eens met deze stelling. Een onderschrijving van hetgeen in de sessies aan de orde is gekomen. De analyse van de resultaten van de Razende Reporter-dag laten zien dat 45% van de geïnterviewden het eens is met de stelling dat de gemeente betrouwbaar en consistent is en dat een minderheid van 20% het niet eens is met deze stelling.

Deelbeoordeling:

De ambtelijke organisatie heeft beperkte capaciteit op het gebied van beleidsontwikkeling, wat wordt weerspiegeld in de beperkte beleids- en visievorming. Verhoudingsgewijs wordt de meeste capaciteit ingezet op uitvoerende en onderhoudstaken, wat weer het karakter van de gemeente weerspiegelt: een plezierige woon- en leefomgeving met goede voorzieningen. De kwetsbaarheid van de organisatie is relatief groot door de omvang van de gemeente: medewerkers zijn vaak alleen verantwoordelijk voor meerdere beleidsvelden en grote projecten. Het waarborgen van continuïteit is een punt van zorg en wordt soms ingevuld met 'achtervang' vanuit andere gemeenten en leveranciers. Bezuinigen hebben de druk op en binnen de ambtelijke organisatie vergroot, waardoor voorgaande versterkt is. Het kwaliteitsniveau van de uitvoering werkzaamheden is verlaagd en de mate waarin projectmatige werkzaamheden volwaardig opgepakt kunnen worden is afhankelijk van de beschikbare capaciteit van individuele medewerkers. Dit betekent dat niet alle zaken kunnen worden opgepakt (denk aan monitoring) met de gewenste snelheid.

5.3.3 Genormeerde en beoordeelde dienstverlening

De definitie van dit subcriterium is: "De individuele en collectieve dienstverlening van de gemeente wordt beoordeeld door de gebruikers (burgers en bedrijven) en is genormeerd".

Feitenonderzoek:

De gemeente meet, zoals eerder aangegeven, mede uit kosten- en capaciteitsoverwegingen, de individuele dienstverlening aan de inwoners en ondernemers maar beperkt. De behoefte aan de metingen is eveneens beperkt. De wettelijke metingen, zoals het tweejaarlijkse onderzoek naar de Wmo-dienstverlening, vindt wel plaats en recentelijk is er een onderzoek gestart naar de publieksdienstverlening. De dienstverlening die in deze onderzoeken wordt gemeten, is genormeerd en kan worden vergeleken met andere gemeenten.

De collectieve dienstverlening van onder meer het groenonderhoud wordt niet beoordeeld door gebruikers, maar is wel genormeerd met behulp van de scores op basis van de IBOR-systematiek. Het onderhoud aan gebouwen is eveneens genormeerd en wordt door de gemeente beoordeeld, niet door (andere) gebruikers.

De gemeente en met name het college geeft minder prioriteit aan de beoordeling van de dienstverlening door gebruikers door middel van onderzoeken, enquêtes of vragenlijsten. Daarnaast heeft de ambtelijke organisatie een te beperkte capaciteit om aan deze beoordelingen tijd te besteden.

Sessies en interviews:

Het onderzoek van de beoordeling van de individuele en collectieve dienstverlening is niet aan de orde geweest in de sessies.

Razende Reporter:

De vragenlijst die gebruikt is op de Razende Reporter-dag bevatte geen specifieke vragen over de normering en beoordeling van de individuele en collectieve dienstverlening. Bij het beantwoorden van de open vragen over de gemeente hebben geïnterviewden wel veel opmerkingen gemaakt over met name het groenonderhoud, wegen en verkeersveiligheid, inrichting van de openbare ruimte, aanwezigheid en kwaliteit van de voorzieningen, inzamelen van huisvuil en bladeren, etc. Dit betrof in vrijwel even grote mate complimenten voor de gemeente, als aandachtspunten.

Deelbeoordeling:

De waardering van de individuele dienstverlening voor inwoners, ondernemers en organisaties wordt in geringe mate gemeten en beperkt zich met name tot de wettelijk verplichte onderzoeken. Er is geen directe behoefte bij college aan deze informatie, waarbij wellicht een samenhang is met eerdere constatering dat het gevoel bestaat dat er op basis van signalen en eigen ervaringen een voldoende beeld bestaat over de tevredenheid van inwoners. Ambtelijk wordt er slecht beperkte capaciteit ingezet voor het normeren en beoordelen van de dienstverlening. Dit geldt ook voor de collectieve dienstverlening met dien verstande dat de gemeente deze wel op onder meer groen- en gebouwenonderhoud heeft genormeerd, maar niet meet bij gebruikers, anders dan de gemeente zelf.

5.3.4 Benutting van ICT

De definitie van dit subcriterium is: “De gemeente benut de mogelijkheden voor ICT voor haar dienstverlening en zorgt ervoor dat de landelijke uitgangspunten worden gehaald”.

Feitenonderzoek:

Eerder uitgevoerde onderzoeken laten zien dat de bemensing van de ICT-functie een kwetsbare is binnen de gemeente: het aantal medewerkers is beperkt in capaciteit, waardoor (tijdelijke) afwezigheid en vertrek inbreuk kan maken op de continuïteit. De gemeente huurt voor specialistische werkzaamheden op ICT-gebied diensten in bij leveranciers. Hetzelfde geldt voor inhuur bij afwezigheid van medewerkers met een specialisme dat niet elders beschikbaar is binnen de gemeente. Dit beperkt zich met name tot de ‘harde kant’ van de ICT: hardware, systeemsoftware. Eerdere onderzoeken spreken ook van een beperkte capaciteit voor modernisering, uitbreiding, vervanging. Wettelijke taken, zoals de invoering van de Wet basisregistratie personen (Wet BRP) waarvoor de Gemeentelijke Basisadministratie wordt omgezet in een landelijke basisregistratie vinden in de regel zonder problemen plaats.

Sessies en interviews:

Het onderwerp ICT is in de sessies niet aan de orde gekomen. Uit specifieke gesprekken met de ambtelijke organisatie over de ICT blijkt dat de kwetsbaarheid aanwezig is, maar niet leidt of heeft geleid tot een impact op de continuïteit van de beschikbaarheid van ICT-middelen (hardware, software, applicaties) of achterstallig onderhoud. Binnen de huidige mogelijkheden en budget (voor aanschaffingen en inhuur) is de ambtelijke organisatie in staat om de continuïteit en kwaliteit te waarborgen en te voldoen aan de landelijke uitgangspunten .

Razende Reporter:

Het onderwerp ICT is niet aan de orde gekomen in de vragen en de open antwoorden.

Deelbeoordeling:

De ICT is voor meerdere opgaven (decentralisatie) en voor de individuele en collectieve dienstverlening aan burgers en bedrijven essentieel. De benodigde specialistische kennis in combinatie met het beperkt aantal medewerkers binnen de gemeente maakt de kwetsbaarheid voor verstoringen groot, maar leidt vooralsnog niet tot verstoringen van de ICT-infrastructuur en applicaties. Met het huidige budget voor inhuur en de kwalitatieve bezetting haalt de gemeente de landelijke uitgangspunten, zoals een voldoende niveau van e-dienstverlening en het orde zijn van de basisregistraties.

5.3.5 Beeld van gewenste voorzieningenniveau en daarin voorzien

De definitie van dit subcriterium is: “De gemeente heeft een beeld van het door burgers en bedrijven gewenste voorzieningenniveau en kan hierin voorzien”.

Feitenonderzoek:

Zoals eerder aangegeven, investeert de gemeente weinig tot geen tijd in het feitelijk onderzoeken van de wensen van burgers en bedrijven als het gaat om voorzieningen in de vorm van collectieve dienstverlening. Ook eerder is aangegeven dat de gemeente bij het formuleren van ambities die betrekking hebben op voorzieningen, zoals voorzieningen die voortkomen uit de decentralisaties (het sociale wijkteam) en uit een opgave als het stationsgebied niet op gestructureerde wijze zich een beeld vormt van de wensen van burgers en bedrijven. Het beeld dat de gemeente heeft, wordt bepaald in bijeenkomsten, signalen van individuele burgers en bedrijven en het beeld dat de gemeente - raad, college, ambtelijke organisatie - heeft op basis van eigen kennis en ervaringen. Dit resulteert onder meer in een beperkte onderbouwing van de opgaven, zoals geconstateerd in par. 5.2.1.

Sessies en interviews:

In de sessies met de gemeenschap wordt genoemd dat er korte lijnen zijn tussen de gemeente en de gemeenschap. De deelnemers geven terug dat er geen onderbouwd of volledig beeld is van de wensen en behoeften van de inwoners, maar dat de indruk is dat het beeld dat de gemeente heeft, ontstaat vanuit individuele signalen van burgers en bedrijven. De indruk is dat op basis hiervan de agendering en prioritering door de gemeente plaatsvindt en dat deze signalen ook mede de richting en het tempo van de gemeente bepalen.

Razende Reporter:

De open vragen aan de geïnterviewden (“Welke zaken pakt de gemeente wel/niet goed op?” en “Welke zaken/problemen zijn wel/niet opgelost”) leiden hoofdzakelijk tot antwoorden die betrekking hebben op voorzieningen. Veel genoemd zijn: het ophalen van huisvuil en bladeren, gladheidbestrijding, de vernieuwing van het rioleringsstelsel, parkeerplaatsen, wegenonderhoud, groenonderhoud en de culturele voorzieningen. De vraag of de gemeente een goed beeld heeft van het gewenste niveau komt in de antwoorden op de open vragen niet terug.

Deelbeoordeling:

De gemeente heeft geen feitelijk onderbouwd beeld van het gewenste voorzieningenniveau. Wel heeft de gemeente een beeld op basis van de korte lijnen met de gemeenschap. Met als belangrijk nadeel dat deze korte lijnen de agendering en prioritering van de gemeente bepalen, alsmede de richting en het tempo van de gemeente.

5.3.6 Beoordeling kwaliteit lokaal bestuur, ambtelijke organisatie en maatschappelijke dienstverlening

De beoordeling van het subcriterium 'kwaliteit lokaal bestuur, ambtelijke organisatie en maatschappelijke dienstverlening' is samenvattend:

- De kwaliteit van het lokaal bestuur en de ambtelijke organisatie heeft stevige aandachtspunten. Zo neemt de raad in beperkte mate haar rol als kadersteller, zoals ook blijkt uit het eerder benoemde ontbreken van visies en beleidsdoelstellingen in de opgaven. Mede als gevolg daarvan houdt de raad zich bezig met en reageert op de uitvoering door het college en ambtelijke organisatie, waarbij een referentiekader in de vorm van beleid ontbreekt.
- Het college neemt mede hierdoor niet de rol als uitvoerder van het beleid binnen aangegeven kaders, maar wordt - mede door de raad - met (losse) opdrachten aan het werk gezet. De ambtelijke organisatie kan het college niet voldoende faciliteren op het gebied van visie- en beleidsvorming, omdat de capaciteit van de ambtelijke organisatie en de prioriteit vanuit het college daarvoor ontbreekt. Medewerkers op het gebied van beleidsontwikkeling hebben daarbij al een behoorlijk werklast, vaak met een verantwoordelijk voor meerdere beleidsvelden, inclusief de uitvoering van projecten binnen die velden.
- De ambtelijke organisatie heeft aan de ene kant een beperkte capaciteit op het gebied van beleidsontwikkeling en aan de andere kant een ruimere capaciteit voor uitvoerende en onderhoudstaken. Dit weerspiegelt het belang dat vanuit de politiek en gemeenschap wordt gehecht aan de plezierige woon- en leefomgeving met bijbehorende voorzieningen. De organisatie heeft de afgelopen jaren relatief veel externe capaciteit en kennis ingehuurd: als achtervang voor éénpitters en omdat werkzaamheden specialistische kennis vergen, die niet binnen de gemeente beschikbaar is. Dit geldt onder meer voor de ICT-functie, waar vooralsnog de continuïteit en kwaliteit van de (e-)dienstverlening niet onder leidt. Als verklaring voor deze inhuur wordt mede verwezen naar de meerjarige discussie over herindelingen, op basis waarvan de ambtelijke organisatie een pas op de plaats heeft gemaakt met het aantrekken van vaste medewerkers.
- De waardering van de individuele dienstverlening voor inwoners, ondernemers en organisaties wordt niet of beperkt (als het wettelijk voorgeschreven is) gemeten. Er lijkt ook geen politiek-bestuurlijk behoefte aan deze gegevens. Ditzelfde geldt voor een feitelijk onderbouwd beeld van het gewenste voorzieningenniveau.
- Het beeld dat de gemeente heeft (college, raad) wordt gevoed vanuit de korte lijnen inwoners en organisaties binnen de gemeenschap. Dit betekent dat prioriteiten op het gebied van voorzieningen worden bepaald door individuele signalen en het (noodzakelijkerwijs) beperkte beeld dat op basis van eigen kennis en ervaringen kan worden gevormd.

5.4 Bevindingen en beoordeling Rolinvulling lokale en bovenlokale belangenbehartiging

Het subcriterium 'Rolinvulling lokale en bovenlokale belangenbehartiging' is onderverdeeld in twee onderliggende criteria.

5.4.1 Samenwerking met gemeenten, organisatie en bedrijven op opgaven

De definitie van dit subcriterium is: "De gemeente pakt bovenlokale vraagstukken in samenwerking met andere gemeenten, regionale maatschappelijke organisaties en bedrijven aan. Dit is ook het geval als omliggende gemeenten zijn opgeschaald".

Feitenonderzoek:

De gemeente participeert in verschillende regionale samenwerkingsverbanden, met name in de vorm van gemeenschappelijke regelingen rondom wettelijke en recentelijk gedecentraliseerde taken. Het gaat bij deze taken zowel om beleidsmatig (decentralisaties, publieke gezondheid en zorg) als om uitvoerend taken (omgevingsdienst). Ook bovenlokale vraagstukken rond onder meer bereikbaarheid, infrastructuur, wonen en natuur worden gezamenlijk met partners opgepakt, zoals in de regionale opgave Regio Groningen-Assen en bij het stationsgebied. Bij het stationsgebied lukt het de gemeente om belangen, bijdragen en financiering op lokaal, regionaal en provinciaal niveau met elkaar te verknopen en daarmee regionaal meerwaarde te creëren.

De gemeente levert in de regionale samenwerking op verschillende manieren een bijdrage, maar heeft over het algemeen relatief weinig invloed of macht om eigen accenten aan te brengen in termen van inhoud, kwaliteit en kosten. De gemeente slaagt er wel in om op onderdelen het eigen belangen voor het voetlicht te krijgen, bij de aanleg van de rondweg Groningen komt er geen omleidingsroute door Haren, de gemeente slaagt erin om openbaar vervoerslijnen voor de gemeente te behouden en de gemeente heeft een belangrijke rol gespeeld bij de realisering van recreatieve fietspaden.

Sessies en interviews:

De partners, c.q. collegagemeenten ervaren in verschillende gemeenschappelijke regelingen Haren als een positieve en constructieve collega (decentralisaties), zij het dat de aanpak vrij instrumenteel en weinig integraal is (omgevingsdienst). Op andere thema's constateren partners dat de gemeente of voornamelijk het eigen belang (zoals gepercipieerd bij wonen) behartigt of beperkt zichtbaar (economie) is. Het commitment van Haren aan het regionaal belang en de regionale opgave is daarmee beperkt. Dit leidt op momenten tot de perceptie bij partners van een 'arrogante' gemeente. De gemeente trekt zich op een aantal opgaven ook terug uit de regionale aanpak, zoals bij de decentralisaties. Uit de interviews blijkt dat de gemeente Haren tevens weinig ambtelijke capaciteit heeft om aan alle regionale tafels deel te nemen. Haren wordt mede daardoor vertegenwoordigd in clusters, overigens conform afspraken, zoals binnen de cluster Groningen, Ten Boer, Haren.

De collegagemeenten geven aan dat in de nabije toekomst de invloed van Haren in bilaterale en regionale samenwerking beperkter zal worden. Niet alleen omdat de (opgeschaalde) gemeenten de prioriteit meer bij de opgaven in hun eigen gemeente zullen leggen, maar ook omdat de schaal van Haren ten opzichte van hun eigen schaal relatief zal zijn afgenomen.

Razende Reporter:

Er zijn geen vragen gesteld of opmerkingen gemaakt over de samenwerking van de gemeente Haren met andere gemeenten.

Deelbeoordeling:

De gemeente participeert in meerdere samenwerkingsverbanden en zal dit in de nabije toekomst ook blijven doen. De invloed van de gemeente met als inzet de eigen prioriteiten en (beleids)wensen zal verder afnemen in deze samenwerkingsverbanden. De gemeente neemt om die reden op dit moment al afstand van een aantal samenwerkingsverbanden en pakt vraagstukken zelfstandig op. Er zijn vraagtekens bij de zetten of dit gezien de voorgaande constatering met betrekking tot de capaciteit van de ambtelijke organisatie en

het ontbreken van visies en beleid zal leiden tot een betere realisatie van ambities of wettelijke taken.

5.4.2 Contacten op niveau van rijk, provincie, regio

De definitie van dit subcriterium is: "Gemeente beschikt over de benodigde contacten en 'zit aan tafel' bij rijk, provincie, regio".

Feitenonderzoek:

De gemeente zit niet aan tafel met het rijk, dat gebeurt via belangenverenigingen als de VNG. De provincie en de regio zijn wel belangrijke partners als medefinancier, samenwerkingspartner in regionale opgaven en partner in de uitvoering (zoals in de opgaven met betrekking tot het stationsgebied en de regiovisie Groningen-Assen). Uit verslagen van de regionale overleggen blijkt dat de gemeente Haren vaak ambtelijk niet aanwezig is.

Sessies en interviews:

In de interviews met buurgemeenten komt naar voren dat de gemeente niet aan tafel zit op ambtelijk niveau vanuit een beperkte ambtelijke capaciteit. De perceptie is dat de gemeente gedreven wordt vanuit eigen belang en weinig echt commitment voor de regionale opgave heeft.

Razende Reporter:

Er zijn geen vragen gesteld of opmerkingen gemaakt over de contacten op het niveau van rijk, provincie en regio.

Deelbeoordeling:

De gemeente Haren zit daar waar ze het nodig acht en ambtelijke capaciteit beschikbaar heeft aan de regionale tafels. Contacten met provincie en regio vloeien mede voort uit de lokale en regionale opgaven, waarin met provincie en rijk wordt samengewerkt.

5.4.3 Beoordeling Rolinvulling lokale en bovenlokale belangenbehartiging

De beoordeling van het subcriterium 'Rolinvulling lokale en bovenlokale belangenbehartiging' is samenvattend:

- De gemeente heeft een beperkte invloed op het beleid en de activiteiten die in regionale samenwerkingsverbanden en op regionale opgaven worden afgesproken. Dit heeft mede te maken met de beperkte beschikbaarheid van ambtelijke capaciteit om aanwezig te zijn en een bijdrage te leveren in deze samenwerkingsverbanden. De verwachting is dat deze invloed in de toekomst nog verder zal afnemen.
- De gemeente neemt om die reden al afstand van een aantal samenwerkingsverbanden en pakt vraagstukken zelfstandig op. Er zijn vraagtekens te zetten of dit gezien de constateringen uit de voorgaande paragraaf met betrekking tot de capaciteit van de ambtelijke organisatie en het ontbreken van visies en beleid zal leiden tot een betere realisatie van ambities of wettelijke taken.

5.5 Bevindingen en beoordeling Financiële positie

Het subcriterium 'Financiële positie' is onderverdeeld in twee onderliggende criteria:

- Begroting op orde en financiële ruimte om opgaven op te pakken
- Output in relatie tot overhead

5.5.1 Begroting op orde en financiële ruimte om opgaven op te pakken

De definitie van dit subcriterium is: "De gemeente heeft haar begroting op orde en financiële ruimte om haar opgaven aan te pakken".

Feitenonderzoek:

De gemeente heeft in de bestudeerde jaren een sluitende begroting. De vraag naar de mate waarin de gemeente de begroting op de orde heeft kan ook breder bekeken worden. De onderstaande tabel laat de resultaten over 2012, 2013 en 2014 zien, waarbij niet alleen de begrootte en gerealiseerde baten en lasten zijn weergegeven, maar ook de mate waarin de incidentele baten en lasten het saldo van de resultatenrekening hebben beïnvloed.

	OVERZICHT RESULTATEN 2012 TOT EN MET 2014							
(Bedragen x € 1.000)								
	2012		2013		2014			
	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie		
Baten (A)	37.560	42.291	40.578	45.262	41.833	51.365		
Lasten (B)	37.424	42.243	40.701	46.027	41.372	50.455		
Saldo resultatenrekening (A) - (B)	136	48	-123	-765	461	910		
Incidentele baten ©	1.327	1.451	4.414	2.261	4.300	4.173		
Incidentele lasten (D)	1.399	2.110	4.912	3.603	3.853	3.511		
Baten excl. incidentele baten (A) - ©	36.233	40.840	36.164	43.001	37.533	47.192		
Lasten excl. incidentele lasten (B) - (D)	36.025	40.133	35.789	42.424	37.519	46.944		
Saldo excl. incidentele baten en lasten	208	707	375	577	14	248		

Het overzicht van de resultaten laat zien dat de gemeente in 2013 een klein positief resultaat had, in 2013 een substantieel tekort en in 2014 een behoorlijk positief resultaat. De resultaten worden beïnvloed door incidentele baten en lasten. Deze zorgden in 2013 en 2014 voor een omvangrijke negatief effect op het saldo. In 2014 was er een positief effect.

De financiën van de gemeente zijn in de afgelopen tien jaar steeds zorgelijker geworden: de netto schuldquote en de schuldratio zijn ruim boven het door de VNG als maximum aangegeven niveau. Daarom heeft de gemeente heeft er voor gekozen de balanspositie te herstellen door de verkoop van vastgoed en het uitstellen van investeringen.

Eind 2014 had de gemeente de volgende plannen om de schuldpositie te verbeteren:

Berekening		
Tabel maatregelen verlaging schuldpositie: Omschrijving	Minimumbedrag	Maximumbedrag
Diverse af te stoten vastgoed*	€ 2 miljoen	€ 2 miljoen
Brandweerkazerne	€ 3,4 miljoen	€ 3,4 miljoen
Volledige doordecentralisatie VO	€ 0	€ 18,4 miljoen
Investeringscreening	€ 2 miljoen	€ 2 miljoen
Totaal	€ 7,4 miljoen	€ 25,8 miljoen

Begin 2016 was de situatie ten aanzien van de maatregelen als volgt:

Maatregelen	Begin 2016	Nog te realiseren	Totaal
Verkoop vastgoed	€ 1.000.000	€ 1.600.000	
Doordecentralisatie onderwijs	€ 3.300.000		
BTW Voordeel Zernike		€ 1.400.000	
Uitstel investeringen	€ 2.000.000 ¹		
Vervallen Brandweerkazerne	€ 3.300.000		
Totaal	€ 9.600.000	€ 3.000.000	€ 12.600.000

De uitvoering van maatregelen heeft begin 2016 bijna 10 miljoen euro opgebracht en er zitten staat nog zeker 3 miljoen euro aan baten in de planning.

Ook ten aanzien van de programmabegroting heeft de gemeente in 2015 tot en met 2018 bezuinigen doorgevoerd die in 2018 tot een totaalbedrag van bijna € 1.600.000 leiden. De bezuinigen betreffen onder andere de kapitaallasten van de brandweerkazerne, verhoging van de OZB, onderhoud openbare ruimte (IBOR), kwaliteit dienstverlening vergunningen, het afschaffen bijdrage bewegingsonderwijs in het basisonderwijs, vastgoedbeheer, VVE, CJG, Torion en hulp bij het huishouden (WMO).

Sessies en interviews:

Uit gesprekken met met ambtenaren blijkt het volgende:

- Er bestaat een dringende wens van gemeenteraad om **renterisico** te verkleinen de rente is nu laag, maar kan in toekomst naar verwachting alleen maar oplopen, vandaar wens tot verkleinen renterisico.
- Renterisico komt voort uit netto-schuldpositie. De gemeente heeft ruim 70 miljoen aan schulden en wil deze verlagen door de verkoop van vastgoed en bezuiniging op de begroting.
- Potentiële tegenvallers zijn:
 - Centrum/Hederaplein, Stationsgebied, Nescio, geluidswering langs spoor, buitenschool, zwembad enzovoort.
- Het verleden heeft laten zien dat niet altijd alle bezuinigen worden gerealiseerd. Twee specifieke onderwerpen vragen met name aandacht:
 - Bezuinigen op de ambtelijke organisatie leiden tot frictiekosten en meerjarige verplichtingen die niet altijd zijn begroot.
 - Bezuinigen in het sociale domein als gevolg van korting van rijkswege (bijv. jeugdzorg minus 50%, -€ 800.000 in 2016 tov 2015) en daaraan gerelateerde uitgaven, zoals 'verkoop' van Torion en verzelfstandiging van Clockhuys leiden ook tot frictiekosten op personeelsgebied.

Deelbeoordeling:

- De financiën van de gemeente zijn in de afgelopen tien jaar steeds zorgelijker geworden: de netto schuldquote en de schuldratio zijn ruim boven het door de VNG als maximum aangegeven niveau. De gemeente heeft vastgoed verkocht om de schuldquote te verlagen en zal daar in de toekomst mee door moeten gaan.
- Op de programmabegroting heeft de gemeente in 2015 tot en met 2018 bezuinigen doorgevoerd die in 2018 tot een totaalbedrag van bijna € 1.600.000 leiden.

¹ Schatting.

- De gemeente is steeds meer aangewezen op de bereidheid van partners om te komen tot gezamenlijke realisatie van gemeentelijk geagendeerde opgaven en dat is niet vanzelfsprekend.

5.5.2 Output in relatie tot overhead

De definitie van dit subcriterium is: “De ‘output’ van de gemeente staat in verhouding tot de overhead”.

Feitenonderzoek:

- De gemeente kent geen noemenswaardige afwijkingen als het gaat om de overhead met vergelijkbare gemeenten.
- Overhead bevindt zich onder landelijk gemiddelde. Als aandachtspunten hoog ziekteverzuim, hoge meldingsfrequentie en hoge inhuurkosten
- De output van de gemeente staat in verhouding tot de overhead.

Sessies en interviews:

- Bij burgers is weinig draagvlak voor vergroting van ambtelijke capaciteit vanuit een weerzin tegen lastenverhoging. Tegelijkertijd is er bij sommigen ook kritiek op het presterend vermogen.
- De gemeente wordt gekenschetst als een ‘beheergemeente’. En zolang er geen grote veranderingen plaatsvinden, kan Haren zich staande houden.

5.5.3 Beoordeling financiële positie

De beoordeling van het subcriterium ‘Financiële positie’ is samenvattend:

- De financiën van de gemeente zijn in de afgelopen tien jaar steeds zorgelijker geworden: de netto schuldquote en de schuldratio zijn ruim boven het door de VNG als maximum aangegeven niveau.
- Met de geplande bezuinigingen in 2016 en 2017 voldoet de gemeente bijna exact aan de gestelde bezuinigingsdoelstelling van 1,5 miljoen euro per jaar. De bezuinigingen betreffen minderjarigen (VVE en bewegingsonderwijs) en mensen in de WMO (hulp bij het huishouden).
- De maatregelen om de schulpositie te verbeteren voldoen nog niet aan de gemeentelijke doelstelling (13,7 miljoen euro).
- De laatste twee punten tonen aan dat de gemeente financieel scherp aan de wind zeilt en daarbij ‘het tafelziver’ verkoopt. De beide financiële doelstellingen, te weten; een sluitende begroting en verbetering van de schuldratio bieden tot 2022 geen ruimte om grote tegenvallers op te vangen. Mogelijke tegenvaller zijn:
 - Centrum/Hederaplein
 - Stationsgebied
 - Nescio
 - Geluidswering langs spoor
 - Buitenschool
 - Zwembad
 - Fricatiekosten en meerjarige verplichtingen bij bezuiniging op ambtelijk apparaat
 - Fricatiekosten op personeelsgebied bij ‘verkoop’ van Torion en verzelfstandiging van Clockhuys
 - Haalbaarheid bezuinigingen in het sociale domein als gevolg van korting van rijksweg (bijv. jeugdzorg minus 50%, -€ 800.000 in 2016)
 - Bezuinigingen op de ambtelijke organisatie leiden tot frictiekosten en meerjarige verplichtingen die niet altijd zijn begroot.

- De gemeente is steeds meer aangewezen op de bereidheid van partners om te komen tot gezamenlijke realisatie van gemeentelijk geagendeerde opgaven en dat is niet vanzelfsprekend.

5.6 Samenwerking met andere gemeenten als dit tot voordeel werkt

De definitie van dit subcriterium is: “De gemeente werkt samen met andere gemeenten als dat tot (bijv. bedrijfseconomisch) voordeel leidt. Dit geldt ook voor beleidsontwikkeling en bedrijfsvoering”.

De samenwerking op bovenlokale opgaven is in par. 5.4 aan de orde geweest. Deze paragraaf beperkt zich tot samenwerken in de vorm van gebruik maken van elkaars kwaliteiten en capaciteit.

Feitenonderzoek:

Omliggende gemeenten, en met name de gemeente Groningen, bieden op dit moment (betaalde) ondersteuning capaciteit op momenten dat de gemeente capaciteit en/of kennis tekort komt (zoals bij het stationsgebied) of als de gemeente vanwege een tijdelijk gebrek aan capaciteit (vanwege de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie) ondersteuning nodig heeft.

Sessies en interviews:

Daar waar de gemeente op dit moment nog gebruik maakt van capaciteit en kennis van omliggende gemeente en met name van Groningen voor onder meer ‘achtervang’ of de inzet van specifieke kennis, is de verwachting van de gemeenten dat dit in de toekomst minder het geval zal zijn door andere prioriteiten binnen deze gemeenten, zeker in de eerste jaren na herindelingen.

Razende Reporter:

Dit criterium is niet aan de orde geweest in de interviews tijdens de Razende Reporter-dag.

Deelbeoordeling:

- De gemeente maakt gebruik van capaciteit van bestuurlijke partners als ‘achtervang’ of als aanvulling op eigen capaciteit en kennis. De mogelijkheden hiertoe zullen in de toekomst naar verwachting afnemen.

5.7 Beoordeling bestuurskracht

De beoordeling voor het criterium bestuurskracht is:

- 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.
- Verder wordt de werkwijze van de gemeente gekenmerkt door een actiegerichte aanpak: de focus is op het oplossen van vraagstukken en realiseren van opgaven op een pragmatische wijze: ‘aan de slag’.
- Beide sterke punten hebben tegelijk hun keerzijde, die de bestuurskracht van de gemeente gemeten op de vijf subcriteria, 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 koers houden en prioriteiten stellen is voor de gemeente. Dit wordt weerspiegelt in een raad die beperkte kaders stelt en het college bevraagt op uitvoeringskwesaties, 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 gemeente werd in het vorige hoofdstuk al gekenschetst als een gemeente waar het plezierig leven en wonen is, met een groen karakter en goede voorzieningen. Dit vertaalt zich in een ambtelijke organisatie waar het accent ligt op de uitvoerende werkzaamheden: beheren en onder/behouden. Het niveau van de voorzieningen is in de afgelopen periode wel afgenomen als gevolg van (financiële) prioriteitstellingen. Het gewenste niveau van de voorzieningen bij de inwoners wordt overigens 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 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, 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.
- 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 meedenken 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.

6 Evenwichtige regionale verhoudingen

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen en beoordeling met betrekking tot het vierde criterium van evenwichtige regionale verhoudingen. Dit gebeurt per norm (zie bijlage 1) op basis van het feitenonderzoek (opgenomen in een apart bijlagerapport met factsheets per opgave), de deelsessies (zie bijlage 2), de uitkomsten van de 'razende reporter dag' (zie bijlage 3) en de interviews met medeoverheden. Het hoofdstuk sluit af met de algehele beoordeling over de evenwichtige regionale verhoudingen.

Evenwichtige regionale verhoudingen zijn in het normenkader gedefinieerd als:

“De gemeente kan aangeven op welke wijze het regionale opgavenprofiel in verhouding staat tot de schaal van de gemeente en op welke wijze de gemeente deelneemt en oplossingen biedt”

6.1 Bevindingen Evenwichtige regionale verhoudingen

Feitenonderzoek:

Binnen het regionale opgavenprofiel zijn in het feitenonderzoek drie regionale opgaven bestudeerd: de gemeenschappelijke regeling Gezondheid en Zorg, de regiovisie Groningen-Assen en Groningen Bereikbaar/Ringweg-Zuid. Deze regionale opgaven vallen grotendeels samen met de lokale opgaven van de gemeente: gezondheid, zorg, wonen en bereikbaarheid zijn zowel regionale als lokale opgaven voor de gemeente. De gemeente maakt in regionaal verband met omliggende gemeenten en provincie gezamenlijke afspraken die richtinggevend zijn en dienen als kader voor de lokale invulling. Zo bevat het gemeentelijke verkeer- en vervoersplan (GVVP) en vertaling van de regionale ambities en afspraken op het gebied van verkeer en vervoer en worden er door de gemeente lokale accenten gegeven op het gebied van de GGD (met name wat betreft de jeugdgezondheid en preventie) binnen de afspraken die gemaakt zijn in de gemeenschappelijke regeling. We lopen de drie regionale opgaven specifiek langs.

Groningen Bereikbaar/Ringweg-Zuid

De gemeente werkt samen in regionaal en provinciaal verband. Uit de documenten blijkt niet dat met andere gemeenten wordt samengewerkt op specifieke bereikbaarheidsopgaven, anders dan binnen de regionale en provinciale overlegstructuren. Het lukt de gemeente om de eigen specifieke belangen voor het voetlicht te krijgen, zoals bijvoorbeeld de afspraak dat er geen omleidingsroutes door Haren worden aangewezen bij de bouw van de ringweg Groningen. In een aantal gevallen leiden gemeentelijke besluiten tot regionale beroering, zoals bij het voornemen om vrachtverkeer te weren van de rijksweg door Glimmen.

Regiovisie Groningen-Assen

De regiovisie Groningen-Assen vertaalt zich in de gemeentelijke stukken met name op woningbouw. Zo neemt de gemeente in 2015 het initiatief om door regio afgewezen bouwplannen (met name met betrekking tot het omzetten van verzorgingshuiscapaciteit naar ander type zorgwoningen) aan de orde te stellen bij het portefeuillehoudersoverleg, de provincie en de regio Groningen-Assen. De gemeente Haren opereert hierin proactief. De gemeente heeft eerst ingestemd met regionale afspraken en claimt vervolgens - zoals uit de stukken blijkt - een uitzonderingspositie.

Gemeenschappelijke regeling Publieke Gezondheid en Zorg

Het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling werkt op basis van regiovertegenwoordiging. Haren gaat binnen deze regionale opgave mee in collectief gemaakte afspraken. Groningen vertegenwoordigt Haren in het dagelijks bestuur, de agenda wordt ambtelijk en bestuurlijk regionaal voorbereid. Haren is zelf vertegenwoordigd in het AB. Bij brede overleggen zit Haren bij. De gemeente kiest er in 2015 voor om de inkoop van Wmo-diensten niet meer in binnen de gemeenschappelijke regeling te doen, maar zelfstandig op te pakken.

Sessies en interviews:

In de sessies geven de aanwezigen aan dat in de huidige bestuurlijke verhoudingen in de directe omgeving van Haren het beeld is, dat Haren op dit moment op een gelijkwaardig niveau kan deelnemen. De vraag wordt ook gesteld 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.

Beoordeling op andere criteria:

Draagvlak

Bij het criterium draagvlak (hoofdstuk 3) hebben we beschreven dat het voor de gemeente qua deskundigheid, ambtelijke capaciteit en bestuurlijk perspectief niet gemakkelijk zal zijn om ontwikkelingen bij te houden met rondom opgeschaalde gemeenten. Vanuit het gezichtspunt van de omliggende gemeenten betekent dit dat zij straks op een letterlijk hoger niveau beleidsmatig zullen samenwerken en weinig geduld zullen hebben voor de kleinere nabuur, die hun mogelijk voor de voeten loopt. Verder heeft de opstelling van Haren in de discussie over schaalvergroting ertoe geleid dat sommige buurgemeenten verklaren Haren geen 'comfort' meer te willen bieden, in de zin dat in de toekomst nog rekening wordt gehouden met de noden en wensen van Haren.

Bestuurskracht

De gemeente heeft relatief weinig opgaven die ze zelfstandig realiseert: de afhankelijkheid van samenwerkingsverbanden met andere gemeenten en van inwoners en maatschappelijke partners is groot. De invloed van de gemeente met als inzet de eigen prioriteiten en (beleids)wensen zal verder afnemen in deze samenwerkingsverbanden als andere gemeenten zijn opgeschaald. De gemeente neemt om die reden op dit moment al afstand van een aantal samenwerkingsverbanden en pakt vraagstukken zelfstandig op.

6.2 Beoordeling Evenwichtige regionale verhoudingen

Beoordeling:

- De samenwerking van de gemeente met omliggende gemeenten in onder meer gemeenschappelijke regelingen en regionale opgaven laat twee zaken zien. Ten eerste: de gemeente heeft in afnemende mate invloed op de inhoud, kwaliteit en kosten van de keuzen die in deze samenwerkingen worden gemaakt en deze invloed zal in de toekomst na opschaling van Groningse gemeenten alleen maar minder worden. En ten tweede raakt de gemeente in toenemende mate geïsoleerd, mede door de opstelling die soms als 'arrogant' wordt gekenschetst en die onder meer in de gesprekken/voornemens over mogelijke herindelingen niet in dank is afgenomen.
- De samenwerking op regionale opgaven, zoals wonen, infrastructuur, landschap en bereikbaarheid zal noodzakelijk blijven, omdat deze opgaven het niveau van individuele

gemeenten overstijgt. Binnen de gemeenschappelijke regelingen, en specifiek binnen de GR Gezondheid en zorg kiets de gemeente voor een eigen koers, daar waar deze regelingen gegeven de schaal van individuele gemeenten, mede tot doel hebben om kosten en risico's voor de betreffende taken met elkaar te delen. De gemeente kiest op een aantal vlakken voor een eigen koers, ook op beleidsvelden waar dit gezien de complexiteit van de vraagstukken, de financiële risico's en gebruikelijke inter-gemeentelijke solidariteit een afbreukrisico heeft. Zeker als de beperkte financiële investeringsruimte van de gemeente in beschouwing wordt genomen.

- Bovenstaande betekent dat de gemeente binnen noodzakelijke (gegeven de aard van de opgaven) en zelfgekozen samenwerkingsverbanden door de opschaling van omliggende gemeenten en de opstelling van de gemeente in het verleden steeds minder invloed zal hebben op inhoud, kwaliteit en kosten. En daarmee minder ruimte om accenten te leggen die van belang zijn voor de noden en behoeften van de eigen inwoners en de realisatie van eigen ambities. Ruimte die niet gecreeërd kan worden door deze opgaven zelfstandig op te pakken vanuit de aard van de opgaven (zoals op gebied van ruimte, infrastructuur) en vanuit het afbreukrisico van de opgaven (zoals bij jeugdhulp)

7 Specifieke criteria

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen en beoordeling met betrekking tot drie specifieke onderwerpen die samen het zesde criterium vormen. Dit gebeurt per norm (zie bijlage 1) op basis van het feitenonderzoek (opgenomen in een apart bijlagerapport met factsheets per opgave), de deelsessies (zie bijlage 2), de uitkomsten van de 'razende reporter dag' (zie bijlage 3) en de interviews met medeoverheden. Het hoofdstuk sluit af met de algehele beoordeling over deze specifieke criteria.

De specifieke criteria zijn in het normenkader gedefinieerd als:

"De keuze van Haren doet recht aan de oriëntatie van inwoners op voorzieningen, kernen en cultuurhistorische verbanden. De Keuze van Haren sluit aan bij het schaalniveau van majeure regionale vraagstukken. De keuze van Haren sluit aan bij gebiedsopgaven en kansen op gebied van transport en logistiek"

7.2 Bevindingen en beoordeling oriëntatie van inwoners (nodale principe)

Beoordeling:

Het voorzieningen niveau van de gemeente Haren is hoog en voorziet voor een groot deel in de behoefte van de bevolking. Voor voorzieningen met een groter voedingsgebied oriënteert men zich op Groningen, dat geldt overigens voor de meeste gemeenten in de provincie. Meer dan inwoners van andere gemeenten in de provincie zijn Harenaren aangewezen op werkgelegenheid en onderwijs in Groningen. Voor wat betreft het winkelarsenaal worden Groningen en Haren als één gebied beschouwd. Cultuurhistorisch bestaat de identiteit van Haren als villadorp van Groningen een kleine honderd jaar. Inwoners van de kleinere kernen in het zuiden van de gemeente oriënteren zich ook op gemeente Tynaarlo en Drenthe.

7.3 Bevindingen en beoordeling schaalniveau van majeure regionale vraagstukken

Beoordeling:

Op dit moment sluit het schaalniveau van Haren niet meer of minder dan andere gemeenten aan bij majeure regionale vraagstukken. De vraag is of dit ook in de toekomst zo zal zijn. Buurgemeenten vragen zich af of, wanneer zij straks op een hoger en daarmee abstracter niveau samenwerken, niet onbedoeld voor de voeten zullen worden gelopen door de kleine buur Haren.

7.4 Bevindingen en beoordeling Aansluiting bij gebiedsopgaven en kansen in vervoer en logistiek

Beoordeling:

De gemeente Haren neemt een geografische sleutelpositie in, in de corridor Groningen-Assen. Hoewel deze positie de gemeente onderhandelingsruimte geeft, werkt de gemeente loyaal mee aan de gebiedsopgaven op het gebied van transport en logistiek. De vraag is of de gemeente de weelde van haar sleutelpositie in de toekomst kan blijven dragen. De vraag is of het bestuur, onder druk van de inwoners, altijd prudent zal omgaan met deze machtsfactor.

7.5 Algehele beoordeling specifieke criteria

De drie criteria zijn specifiek, zoals de naam al aangeeft. Er is geen algehele beoordeling te geven voor de drie criteria.

8 Overall beoordeling

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de overall beoordeling gegeven aan de hand van de deelbeoordeling van de zes kwaliteitseisen - of criteria zoals ze in deze verkenning worden genoemd - uit de voorgaande hoofdstukken:

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 van deze verkenning: "Heeft de gemeente Haren zelfstandig een robuuste en bestuurskrachtige toekomst in regionaal perspectief?".

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 meedenken 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.

8.2 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.

8.3 Advies voor de gemeente

De begeleidingsgroep heeft voor de oplevering van de eindrapportage ons gevraagd om een advies te geven voor de huidige situatie, waarin de gemeenteraad heeft gekozen voor zelfstandigheid gegeven de uitkomsten van deze verkenning, zoals verwoord in dit hoofdstuk. Een advies dat geen onderdeel uitmaakt van de opdracht die ons is gegeven, maar die we onderstaand wel geven. Ons advies is vevat in de volgende puntsgewijze opsomming, waarbij we bewust de woorden 'dienen' en 'moeten' hebben opgenomen:

- Een toekomstvisie met een perspectiefvol, gedeeld en gedragen beeld van de toekomst van de gemeente Haren is nodig: om de koers uit te zetten, afwegingen te kunnen maken en prioriteiten te stellen. Een visie niet op de bestuurlijke inbedding (zoals de afgelopen discussies over zelfstandig of herindeling), maar op de vraag: "Wat voor gemeente - sociaal, cultureel, economisch, geografisch - willen we zijn". En pas daarna een discussie over welk schaalniveau benodigd is om die ambitie en visie te realiseren. Daarmee wordt een keuze gemaakt vanuit de inhoud en niet vanuit de regionale bestuurlijke dynamiek.
- De financiële situatie van de gemeente dient op orde gebracht te worden. Daarin zijn grote stappen nodig, die niet alleen kunnen bestaan uit het verkopen of doordecentraliseren van gemeentelijk vastgoed, het bezuinigen op de ambtelijke organisatie en het beperken van de ambities. De structurele inkomsten dienen ook verhoogd te worden, waarbij het benutten van onbenutte belastingcapaciteit het meest voor de hand ligt.

- De inwoners, (sociale) ondernemers en organisaties dienen een actievere rol en verantwoordelijkheid te krijgen en te nemen in de lokale gemeenschap. Niet alleen in het geven van meningen en het gevraagd en ongevraagd meedenken, maar ook in het verder mee aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. En ze zullen meer initiatief moeten nemen om zelfstandig maatschappelijke vraagstukken, met name op het sociaal-economische domein, op te pakken, waarbij de eventuele financiering niet logischerwijs bij de gemeente gehaald wordt. Dit vraagt een gedeeltelijke sociaal-maatschappelijke omwenteling, waarin de gemeente een ondersteunende procesrol zal moeten nemen.
- Het bestuur van de gemeente zal bestuurskrachtiger moeten worden, waarbij de punten die genoemd zijn in par. 5.2 en 5.3 zo snel mogelijk ter hand worden genomen. Dit zal het nodige vragen van de gemeenteraad, waarin de raad politieke verschillen opzij zal moeten worden genomen om de bestuurskracht te vergroten. Het zal gezamenlijke stappen van de raadsleden vragen en een ander samenspel tussen raad en college en tussen deze beide gremia en de inwoners, ondernemers en lokale partners.
- De ambtelijke organisatie zal op het gebied van beleidsontwikkeling moeten worden versterkt om bovenstaande te verwezenlijken en na deze versterking ook hiervoor benut moeten worden. Een verdere verschraling is onwenselijk, ook al biedt het benutten van burgerkracht, zoals genoemd in ons tweede punt, wel mogelijkheden om anders om te gaan met de inzet van capaciteit en kwaliteit.
- De relatie met de buurgemeenten zal veranderen door de opschaling van de omliggende gemeenten. Dit brengt de gemeente Haren in een andere positie, waarbij invloed en gewicht zullen afnemen. Hier kan de gemeente niet veel in veranderen, anders dan inzetten op de goede verstandhouding met de opgeschaalde gemeenten en bestuurlijke sensitiviteit (in de zin dat je gewild of ongewild een hindermacht kan worden, waarmee je prudent moet omgaan) in het agenderen en realiseren van de regionale opgaven.
- De bovenstaande punten kan de gemeente alleen maar realiseren als zij kan rekenen op voldoende draagvlak onder de inwoners en ondernemers. Dit vraagt bestuurlijke vaardigheden en een proces van hoge kwaliteit, waarin de burgerkracht een plaats moet krijgen, evenals de zorgen van inwoners en ondernemers.

Bijlage 1: Normenkader

Het college van B&W heeft in een bijeenkomst van 19 januari 2016 in aanwezigheid van het MT en een vertegenwoordiger van de provincie Groningen het normenkader voor de verkenning vastgesteld. Het normenkader is gebaseerd op de 'kwaliteitseisen toetsing herindelingsvoorstellen' uit de bijlage bij de provinciale brief van 2 juli 2013, die voor een groot deel zijn gebaseerd op het Beleidskader gemeentelijke herindeling van de minister van BZK van 28 mei 2013. Het normenkader is de meetlat voor de centrale vraag van de verkenning. De normen worden gebruikt voor de huidige en toekomstige (voorzien) situatie van de gemeente Haren.

criterium	Norm
1. Draagvlak	Voor de keuze van de gemeente Haren bestaat draagvlak op de volgende niveaus: <ol style="list-style-type: none"> 1. Lokaal bestuurlijk 2. Regionaal 3. Maatschappelijk (inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven)
2. Interne samenhang	Haren heeft als zelfstandige gemeente een herkenbare eigen en onderscheiden identiteit op de volgende vlakken: <ol style="list-style-type: none"> 1. Cultureel 2. Sociaal 3. Economisch 4. Geografisch Deze aspecten hebben ook een relatie met criterium 6a. De gemeente heeft een visie omtrent het betrekken van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij het vormgeven en uitvoeren van beleid
3. Bestuurskracht <ol style="list-style-type: none"> a. Taken, opgaven en ambities 	De gemeente heeft de lokale en regionale opgaven in beeld gebracht en aangegeven hoe de gemeente hier met haar beleid op inspeelt. De gemeente heeft haar taken, opgaven en ambities beschreven, aangegeven hoe deze samenhangen met de lokale en regionale opgaven, en de ambities vertaald in meetbare doelen. De gemeente vervult haar taken en opgaven op een goede wijze en weet haar ambities te realiseren. De gemeente heeft een heldere visie voor zichzelf. Opgaven, ambities en doelen zijn toegankelijk gemaakt voor relevante partijen en burgers. De gemeente realiseert zelfstandig haar doelen en vervult daarmee haar lokale en regionale opgaven.
<ol style="list-style-type: none"> b. Kwaliteit lokaal bestuur, ambtelijke organisatie en maatschappelijke dienstverlening 	Het bestuur en de ambtelijke organisatie beschikken over besliscapaciteit, uitvoeringscapaciteit en verantwoordingscapaciteit (Herweijer). Deze is zichtbaar in taken, opgaven en ambities. Het gemeentelijk apparaat is in staat om beleidsvoorbereidende en -uitvoeren functies te vervullen. De individuele en collectieve dienstverlening van de gemeente wordt beoordeeld door de gebruikers (burgers en bedrijven) en is genormeerd. De gemeente benut de

	<p>mogelijkheden voor ICT voor haar dienstverlening en zorgt ervoor dat de landelijke uitgangspunten worden gehaald. De gemeente heeft een beeld van het door burgers en bedrijven gewenste voorzieningenniveau en kan hierin voorzien.</p>
c. Rolinvulling lokale en bovenlokale belangenbehartiging	<p>De gemeente pakt bovenlokale vraagstukken in samenwerking met andere gemeenten, regionale maatschappelijke organisaties en bedrijven aan. Dit is ook het geval als omliggende gemeenten zijn opgeschaald en de relatieve invloed van Haren afneemt. Gemeente beschikt over de benodigde contacten en 'zit aan tafel' bij rijk, provincie, regio.</p>
d. Financiële positie	<p>De gemeente heeft haar begroting op orde en financiële ruimte om haar opgaven aan te pakken, waarbij de gemeente beschikt over voldoende weerstandsvermogen en reserves om de huidige en toekomstige taken en opgaven in te vullen. De 'output' van de gemeente staat in verhouding tot de overhead.</p>
e. Functioneren van samenwerkingsverbanden	<p>De gemeente werkt samen met andere gemeenten als dat tot (bijv. bedrijfseconomisch) voordeel leidt. Dit geldt voor de beleidsontwikkeling en bedrijfsvoering. Gemeenten in deze (beoogde) samenwerkingen zijn ook bereid tot samenwerking.</p>
4. Evenwichtige regionale verhoudingen	<p>De gemeente kan aangeven op welke wijze het regionale opgavenprofiel in verhouding staat tot de schaal van de gemeente en op welke wijze de gemeente deelneemt en oplossingen biedt. Dit is ook het geval in de situatie van opgeschaalde buurgemeenten en in het licht van de provincie brede taak- en roldiscussie.</p>
5. Duurzaamheid	<p>De keuze van de gemeente Haren is duurzaam, ook in het licht van overige herindelingen in Groningen en Drenthe. De gemeente zal in principe niet op afzienbare tijd (tot 2026) bij een herindeling worden betrokken.</p>
6. Specifieke criteria:	
a. Nodale principe	<p>De keuze van Haren doet recht aan de oriëntatie van inwoners op voorzieningen, kernen en cultuurhistorische verbanden.</p>
b. Schaalniveau	<p>Keuze van Haren sluit aan bij het schaalniveau van majeure regionale vraagstukken.</p>
c. Inhoudelijke samenhangende gebiedsopgaven en -kansen	<p>De keuze van Haren sluit aan bij gebiedsopgaven en kansen op gebied van transport, logistiek en mobiliteit.</p>

Bijlage 2: Sessies met de gemeenschap

Bij het publiceren van het eindrapport op 3 maart 2016 heeft geen van de deelnemers op- en aanmerkingen gemaakt over de inhoud. Een aanwezige heeft een alternatief verslag geschreven, dit verslag is niet opgenomen.

Sessie 1: Burgers (nog niet akkoord)

Vraag 1, Doet de gemeente de goede dingen?

Aanwezigen geven aan dat er in ieder geval veel over zaken wordt gepraat. Ten aanzien van de gekozen opgaven/de zaken die de gemeente oppakt is veel contact tussen inwoners en gemeente. Over de communicatie bestaan weinig klachten. En er is zeker de intentie van de gemeente om het goed te doen. Wethouders staan open en denken mee. Er zijn vruchtbare contacten en de lijnen zijn kort. Inwoners geven aan dat ze gelukkig zijn in Haren. Ideeën uit de samenleving worden goed ontvangen. En er wordt ruimte gegeven aan inwoners om zelf initiatieven te ontwikkelen. Door sommige aanwezigen wordt dit zelfs een luxe positie genoemd. Er zijn geen schrijnende situaties.

Maar er zijn ook tegengeluiden. De intentie van de gemeente mag dan wel goed zijn, er pakken ook initiatieven niet goed uit. Genoemd worden Nescio, DHE en De Koepel. Soms moet je volhoudend zijn om gehoord te worden, zoals de bijvoorbeeld jongerenraad heeft moeten doen. Er wordt ook gerefereerd aan de bouw van het nieuwe gemeentehuis, de kwaliteit van de huisvesting van ambtenaren was misschien niet het meeste prangende probleem van de gemeente. In het algemeen worden opgaven voor de meer lange termijn gemist. De gemeente is vooral goed in keuzes voor de korte termijn. Een bestendige toekomstvisie zou de gemeente niet hebben. En als er een opgave wordt gekozen wordt die niet altijd goed onderbouwd.

Verder worden genoemd:

- Meer aandacht voor kleinschaligheid
- Hoe zou Haren er in de toekomst uit moeten zien?
- Veel ad hoc, geen visie
- Een gedegen opvatting over de rol van het bestuur in samenspel met burgers

De tweede vraag gaat over de dingen goed doen:

De aanwezigen kennen veel zaken die goed zijn verlopen. Haren kent bijvoorbeeld geen problemen met de PGB. Ook hier worden de korte lijnen geroemd. De gemeente is goed bereikbaar. Ambtenaren zijn gedreven en een heleboel gaat goed. Men is open en toegankelijk. De inwoners van Haren zijn veeleisend en reageren daarom misschien ook te cynisch over het ambtelijk apparaat. Maar worden bijna altijd bestuurlijk en ambtelijk betrokken.

In de uitvoering gaan soms dingen niet altijd goed. Op zo'n moment zie je zwalkend beleid. Als voorbeeld wordt de invoering van de wijkteams Wmo genoemd. Die zouden er in iedere kern komen maar dat kwam niet van de grond. Het is geen kwade opzet maar men weet het soms niet meer. Dat is niet alleen in Haren zo maar speelt in alle gemeenten als gevolg van

de decentralisaties. Zaken waar lang over nagedacht worden uiteindelijk weer op hun beloop gelaten.

Soms wordt een initiatief opgepakt maar blijkt het achteraf niet te kunnen of is er geen geld. Bijvoorbeeld voor cultuur. Dat geeft onrust.

Ook wordt genoemd dat het ambtelijk apparaat soms niet goed samenwerkt. Dan zijn er enkele specialistische ambtenaren die elkaar tegenspreken. Er zou ook wat meer interesse kunnen worden getoond. Er wordt veel informatie gegeven over het AZC, ook door het COA. Maar de gemeente vraagt nooit aan de inwoners hoe het nou gaat en wat de vrijwilligers allemaal doen.

Inwoners uit de dorpen geven aan dat zij minder door de gemeente worden gehoord. Er wordt vaak over het dorp heen gepraat.

De laatste vraag gaat over het bereikte resultaat:

Wederom worden de grote projecten genoemd die vastlopen, Nescio, DHE, De sportkooi, Oosterhaar, fietstunnel. Op de vraag hoe dat nou komt wordt gezegd dat de gemeente niet de potentie onder haar bevolking voldoende weet aan te boren. De bevolking van Haren is hoog opgeleid, vervuld maatschappelijke functies in Groningen. Daar zou veel meer gebruik van kunnen worden gemaakt. Het lijkt wel of de gemeente niet voldoende lef heeft om op haar bevolking te bouwen. Er zou meer van buiten naar binnen moeten worden gedacht. Ook communicatie speelt hierin een rol. Als de gemeente beter zou communiceren zou het potentieel onder de bevolking beter kunnen worden gebuikt.

Daarnaast wordt de politiek als complicerende factor genoemd. Daar zijn veel wisselingen opgetreden. En de wisselingen van burgenmeester de afgelopen 10 jaar heeft ook geen goed gedaan.

Sessie 2: Sociaal en Veilig (nog niet akkoord, let op: nog niet geanonimiseerd, m.n. politie)

Vraag 1, Doet de gemeente de goede dingen?

Volgens de politie zit je in Haren dicht bij het bestuur. Dat gaat best goed. Dat is ook de mening van organisaties die zich met de decentralisaties bezig houden. De lijntjes zijn kort, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Er wordt goed geluisterd en de gemeente is goed op weg. Op onderdelen zijn bewoners heel tevreden. Naast collectieve preventie wordt ook het fietsbeleid genoemd.

Ook initiatieven van burgers worden gehoord. Wel is het zo dat burgers elkaar vaak vinden uit onvrede. Op deze wijze hebben de burgers rond het Boeremapark elkaar gevonden. De gemeente liet het op onderdelen liggen. Ook bestaat het gevoel dat je als burger aandacht vraagt voor zaken die de gemeente zelf had moeten weten.

Met name organisaties op het sociaal domein refereren er aan dat veel zaken regionaal worden georganiseerd en afgesproken. Haren volgt daarin de grote broer. Daar horen ook budgetten bij die vervolgens vast liggen. Als er dan wordt bezuinigd dan wordt hierop niet gekort. Dan komen de gemeentelijke opgaven als eerste in gevaar. Met andere woorden; een groot deel van de gemeentelijke uitgaven wordt regionaal ingezet, lokale initiatieven lijden daarom het eerst van bezuinigingen. Lokaal beleid is soms het sluitstuk van de begroting. Goede projecten kunnen zomaar ineens worden wegbezuinigd.

Op de vraag wat beter kan in de opgaven die de gemeente oppakt wordt het volgende gezegd:

De politie heeft ook zorgen. Sommige aandachtsgebieden vallen weg. Bijvoorbeeld de OGGZ, dat is in alle gemeenten zo, maar in het bijzonder in Haren. Ook de coördinator jongerenwerk wordt niet meer gezien terwijl dat voorheen een belangrijke partner van de politie was. Je ziet ook dat in het ambtelijk apparaat zaken niet integraal worden aangepakt, ontschotting heeft niet plaatsgevonden. Maar dat speelt in alle kleinere gemeenten. Er wordt geacteed vanuit vaste patronen en structuren.

Zo is er in Haren nog weinig aandacht voor de 'achter de voordeur'-problematiek. Die expertise ontbreekt in kleine gemeenten als Haren. Dan heb je niet zoveel aan korte lijntjes.

Daarnaast noemen sommigen de korte lijnen tussen burgers en het bestuur als een probleem. Mensen die de aandacht van het bestuur weten vangen krijgen zaken eerder voor elkaar, dat leidt tot ad hoc beleid. Het ontbreken van een visie zorgt ervoor dat het bestuur hiervoor de ruimte krijgt. Aanwezigen kunnen een aantal concrete zaken noemen. Er is veel aandacht voor subjectieve verkeersproblemen, ten koste van meer prangende maatschappelijke problemen. Bestuurders zouden zelfs geneigd zijn contact op te nemen met functionarissen om particuliere problemen van bewoners op te pakken.

Ook zou de discussie over de gemeentelijke verantwoordelijkheid in Haren onvoldoende worden gevoerd. Een kerntakendiscussie, ook in het licht van de decentralisaties is niet gevoerd. Dat is wel gebeurd in andere gemeenten. Daardoor is er bijvoorbeeld weinig aandacht voor wat vrijwilligers allemaal doen in de gemeente. Zij komen - nog niet - in de gemeentelijke beleidsstukken voor. Andere gemeenten weten bewoners wel op allerlei terreinen te mobiliseren.

Tot slot wijzen sommigen erop dat het de gemeente ontbreekt aan voldoende kennis en informatie over de lokale samenleving. In de gemeente Groningen zou veel meer bekend zijn over de situatie van inwoners, de plekken waar het niet goed gaat. De grote gemeente is ook beter in staat om nieuwe complexe zaken te handelen.

De tweede vraag gaat over de dingen 'goed doen':

Op sommige terreinen zie je dat kennis verloren gaat in de gemeente. Er ontstaan problemen met jongeren. Er is overlast door softdrugs. Maar de organisaties en kennis om daarmee iets te doen is er niet meer. Doordat er weinig kennis is worden weer veel onderzoeken gedaan. Maar die leiden niet tot beleid of actie. De gemeente is weinig ondernemend of slagvaardig in de wijze waarop opgaven worden opgepakt.

Daarnaast zou het moeilijk zijn om afspraken met de gemeente te borgen. Dat komt door het gebrek aan visie en het ad hoc beleid. Afspraken kunnen ineens worden herroepen.

Een aantal aanwezigen noemt wel de kracht van de lokale bevolking als een voordeel dat nog moet worden verzilverd. Er zou veel potentie onder de Harense inwoners bestaan, potentie die de gemeente nog niet heeft aangeboord. Deze potentie zal de gemeente ook goed van pas komen als de wens van de raad om zelfstandig te blijven bewaarheid wordt.

Andere aanwezigen spreken bovenstaande tegen. Door het ontbreken van sociale cohesie zal het moeilijk zijn de krachten onder de inwoners te mobiliseren. Een Harense identiteit bestaat niet. Het zijn voor een deel individualistische mensen die sociaal en cultureel op Groningen zijn gericht en die bewust voor Haren hebben gekozen voor de rust en de status

van Haren. Een enkele noemt het woord 'standenmaatschappij'. In Haren hoef je geen buurtbarbecue of dorpsfeest te verwachten. In de dorpen Glimmen en Onnen zou die cohesie overigens wel bestaan.

In die zin is de eigen identiteit vooral een emotie. Inwoners willen de situatie houden zoals die is. Dat geeft een geriefelijk gevoel waar men graag aan vasthoudt. Men is tevreden en wil dat zo houden.

Sessie 3: Ruimtelijk-fysiek (nog niet akkoord, let op: nog niet geanonimiseerd)

Vraag 1, Doet de gemeente de goede dingen?

Volgens de Omgevingsdienst Groningen (ODG) heeft de gemeente Haren de basistaken milieu ondergebracht bij de ODG, onder taken liggen bij de gemeente Groningen en bij andere organisaties. Dat leidt niet tot een integraal opgave besef. Straks komt de Omgevingswet dan moet de gemeente meer dan twintig wetten samenbrengen in een Omgevingsvisie en daarvoor is de ambtelijke capaciteit beperkt. De ODG is alleen maar uitvoerend voor Haren, wij maken geen beleid. De beperkte capaciteit heeft verstrekking gevolgen, in het opdrachtgeversberaad (alle gemeenten in Groningen) is het gegeven dat binnen gemeente bijna geen deskundigheid meer aanwezig is om de ODG te controleren en beoordelen in issue. Dat is een probleem bij alle taken die je uitbesteed aan anderen, hoe beoordeel je de opdrachtnemer en hoe bereidt je het beleid voor?

Dit beeld wordt gedeeld door de MAR, er is nu een woonversie in conceptvorm. Daar hebben we zorgen over. Of de gemeente dit kwalitatief rond krijgt is een vraag.

Daarnaast wordt aangegeven dat de gemeente heel hard haar best doet om het goed te doen, aardig te zijn voor de kritische bewoners, in het bijzonder ook de buitendorpen. Gevolg is dat er geen ferm 'nee' wordt verkocht en keuzes uit blijven. Daardoor gaat de aandacht weleens naar zaken die niet zo belangrijk zijn.

Volgens de woningcorporatie, die in vier gemeenten actief is, doet Haren het niet beter of slechter dan andere gemeenten. Het is ook zeker niet zo dat grote gemeenten per definitie beter functioneren dan kleine. Aan de andere kant staat de woningcorporatie er tamelijk 'laconiek' in. Het bezit is in Haren circa 1.000 woningen en daar zit weinig verandering in. Dat leidt er ook toe dat de woningcorporatie volgens de landelijke koepel Aedes tot de meest efficiënte van Nederland behoort. Het beeld van de gemeente Haren weerspiegelt zich in de woningcorporatie. De lijnen zijn kort en de directeur gaat zelf het gesprek aan met bewoners. Er worden ook vraagtekens gezet bij het gebrek aan visie. De meeste visie zijn binnen een paar jaar achterhaald. Lange termijn visies op het terrein van woningbouw hebben gemeenten veel geld gekost. Je kunt beter proberen samen oplossingen te vinden. Zo kunnen wij in de gemeente Assen betrekkelijk eenvoudig bepaalde problemen rond asielzoekers oplossen door ze tijdelijk te huisvesten in leegstaande flatgebouwen. Daar heb je geen geweldig visiestuk voor nodig.

Vraag 2, De goed dingen goed?

De gemeente heeft zeker de intentie om het goed te doen. Volgens de MAR wil de gemeente milieuwinst halen maar zijn er te weinig middelen en capaciteit, op eigen kracht doet de gemeente niet zoveel. De ambitie staat niet in verhouding tot de mogelijkheden. Daarnaast

wordt aangegeven dat de gemeente soms lankmoedig is in vergunningen en handhaving. Er wordt veel gedoogd. Het is echter niet zo dat de grootste 'mond' altijd zijn zin krijgt.

De proceskwaliteit is niet altijd even goed. Zelfs bij redelijk eenvoudige vraagstukken gaat het niet goed. Dat komt net iets te vaak voor. Bestuurlijk en ambtelijk wordt soms niet handig geopereerd. Dan worden toezeggingen gedaan die niet kunnen worden waargemaakt. B&A geeft aan dat je dat je ziet dat de gemeente veel tijd en geld kwijt is aan juristen omdat de gemeente vaak wordt aangepakt door inwoners. Dat kan ook het gevolg zijn van gedoogbeleid en het toegeven aan wensen van inwoners, dan krijg je moeilijke juridische constructies/precedentwerking en wordt de burger nog mondiger.

Dit beeld wordt niet gedeeld door de woningcorporatie. De handhaving in Groningen zou veel slechter zijn. Je ziet wel dat in Groningen veel met weidse visies en missies wordt gewerkt. Maar dat is in essentie met een Engels woord 'humbug'. Dat leidt ertoe dat problemen niet worden opgepakt. In Groningen heb je een regisseur nodig voor de coördinatie van de buurtregisseurs. In Groningen moet én energiezuinig worden gebouwd én het moet betaalbaar zijn. Die combinatie is heel moeilijk. De discussie hierover kun je met de gemeente Haren voeren.

Op de vaag van B&A of de kwaliteit van burgers wordt aangeboord, of verzilverd wordt geantwoord dat dit nog niet voldoende gebeurt. Er staan wel eens mensen op rond een bepaald thema en daar wordt soms wel en soms niet gebruik van gemaakt. De MAR geeft bovendien aan dat als je niet oppast je zelf beleidshoofdstukken mag schrijven. Dat is niet de bedoeling en de gemeente moet zelf voldoende massa houden om visieontwikkeling op zich te nemen.

De woningcorporatie vindt de deskundigheid en capaciteit van het ambtelijk apparaat best, dat zie je ook terug in de kwaliteit van de beleidsstukken.

Volgens de ODG moet je er rekening mee houden dat veel wordt voorgeschreven door het Rijk, zoveel vrijheidsgraden heb je niet als gemeente. Bovendien is Haren een overzichtelijke gemeente. Er is geen zware industrie. Ten aanzien van her rangeerterrein wordt volledig samengewerkt door gemeente en ODG. Dit beeld wordt gedeeld door de woningcorporatie. Haren is niet de moeilijkste gemeente. Als je problemen praktisch benaderd en de lat niet te hoog legt komen we er met het bestuur en de ambtelijke organisatie wel uit. Als het over de criteria van de provincie gaat zou de woningcorporatie overal een 'vinkje' zetten.

De MAR ziet wel een keerzijde. Er is weinig capaciteit, geld en kwaliteit. Het is al druk met de decentralisaties en het wordt nog drukker met de Omgevingswet. En als het knelt is het fijn om een visie te hebben. Dan kun je keuzes maken en af en toe nee zeggen.

De gemeente heeft op dit moment ook niet zoveel aan de potentie onder inwoners, de burgerkracht staat aan de kant.

Wij zouden de gemeente willen adviseren zaken te temporiseren.

De MAR wijst erop dat Tynaarlo en Haren de 'contramal' (tegenovergesteld profiel) van Groningen zijn. Beiden definiëren elkaar. Zonder Haren daalt de kwaliteit van Groningen en visa versa. Dit effect gaat verloren als Haren wordt samengevoegd bij Groningen.

Sessie 4: Economie (akkoord)

Draagvlak

De inwoners van Haren hebben voor zelfstandigheid gekozen. De aanwezigen vragen zich af of de inwoners zich hebben gerealiseerd wat dit betekent en of ze in deze afweging de consequenties van zelfstandigheid hebben meegenomen. De berichten zijn dat de financiën van de gemeente zorgelijk zijn, was tien jaar geleden nog niet het geval.

Identiteit

Haren is een unieke gemeente op verschillende manieren: (1) vanwege de ligging op de Hondsrug behoort Haren tot een Unesco-gebied, (2) er is veel groen, water en ruimte, dat geeft een plezierige woonomgeving, (3) Haren heeft goede voorzieningen, met name de scholen worden genoemd, (4) Haren heeft een gunstige ligging dicht bij de stad Groningen en de aanwezigheid van een NS station. De inwoners van Haren zijn gemiddeld genomen hoog opgeleid en velen hebben een uitgesproken mening. Als anekdote wordt genoemd een organisatie, waarbij het hoogopgeleide niveau van de inwoners wordt genoemd als een bedreiging voor het besturen van die organisatie.

Bestuurskracht

De gemeente Haren (ambtelijk, bestuurlijk, politiek) is goed toegankelijk: de lijnen zijn kort en de toegankelijkheid is groot. Binnenlopen gebeurt overigens minder, tegenwoordig gaan de meeste contacten via de telefoon en email. De gemeente wil graag dat ondernemers meedenken, neemt daartoe ook het initiatief (uitnodigen) en is in woord bereid om veel te betekenen. De ondernemers zijn ook bereid hun tijd, ideeën en denkkraft in te brengen. Als voorbeeld wordt bijvoorbeeld genoemd het aanbod om op financieel gebied mee te denken met het parkeren. De aanwezigen geven daarmee aan dat het aan de 'voorkant' goed zit in Haren.

Het vervolg, zo geven ze aan, laat relatief vaak te wensen over: er wordt niet of weinig teruggekomen op ingebrachte ideeën, er wordt geen follow-up gegeven aan voornemens of uitspraken, ondanks dat dit wel wordt toegezegd ("We gaan er wat mee doen"), er wordt niet over gecommuniceerd. De gemeente wordt gekenmerkt als 'traag' en niet als 'een man, een man, een woord, een woord'. Er worden enkele voorbeelden genoemd, zoals het parkeerbeleid, de auto's van de marktkooplui. Positieve uitzondering uit persoonlijke ervaring van een van de aanwezigen is de wijze waarop de riolering in een van de straten van Haren wordt aangepakt: daar is de mogelijkheid van inspraak en betrokkenheid vanaf het begin.

Als het gaat om een koers voor de toekomst, dan ontbreekt die bij politiek en bestuur als het gaat om de winkelfunctie van Haren. Dat wordt sterk gemist, omdat het zeker nu van belang is om Haren op de kaart te zetten. Een beleid begint met een onderbouwing, die ontbreekt ook. Het dorpsfonds is een positieve uitzondering, maar heeft veel tijd en moeite gekost om voor elkaar te krijgen.

De deelnemers kunnen ook niet met zekerheid zeggen of er een woonvisie is in Haren. Op het gebied van nieuwbouw is er veel aandacht voor de koopwoningen, terwijl er in de sociale huursector een wachtlijst is van 8 jaar voor een grondgebonden eengezinswoning, wat leidt tot schrijnende situaties voor inwoners van Haren. In dit laatste speelt volgens de aanwezigen ook mee dat de wooncorporatie (Woonborg) geen financiële middelen heeft om te bouwen.

En als er beleid is of als er uitspraken gedaan worden, dan gebeurt het niet zelden dat wethouders of politiek daar weer op terug komen. Ze varen een wisselvallige koers en halen bij tegenwind vaak bakzeil, waarbij de aanwezigen niet goed kunnen aangeven waardoor dit het geval is.

Er worden twee mogelijk verklaringen genoemd: (1) de gemeentefinanciën laten het niet toe (maar dat wordt dan niet zo gecommuniceerd of teruggekoppeld); als voorbeeld wordt de brandweerkazerne genoemd (2) de wethouders/politiek zijn gevoelig voor de mening van individuele inwoners (als voorbeeld wordt het verkeer door Glimmen genoemd). Ook wordt er genoemd dat het hoge opleidingsniveau mede als gevolg heeft dat er wellicht snel stevige klachten worden ingediend. Het gevolg is wel dat er gaandeweg desinteresse ontstaat voor betrokkenheid en participatie.

De ervaringen met individuele ambtenaren en in individuele gevallen is dat de gemeente in plaats van meedenkt, teruggrijpt op regels. Voorbeelden worden genoemd van borden langs de weg in Glimmen, reclame op de gevels. Overigens vaak op aangeven van individuele inwoners.

Regionale positie

De aanwezigen zien dat een op deel van de taken al wordt samengewerkt met andere gemeenten, met name met Groningen. Ook daarmee zijn de lijnen kort. In die gevallen worden regels vanaf het begin duidelijk neergezet en gehandhaafd, daar waar binnen de gemeente Haren nog weleens gedoogd werd (tot het moment dat er klachten binnenkomen).

Bijlage 3: Razende reporter: bevindingen

Analyse

Onderstaand de scores op de vragen aan de 182 geïnterviewden tijdens de Razende Reporter-dag. De betekenis van de scores is:

1. Helemaal mee eens
2. Eens
3. Neutraal
4. Oneens
5. Helemaal oneens
6. Weet niet

Allereerst de absolute aantallen van de antwoordcategorieën.

Blok A	1	2	3	4	5	6
Woonplaats Haren	164					

Blok B

Goed beeld van wensen en verwachtingen	9	67	28	46	6	25
Wensen en verwachtingen vertaald	2	59	46	44	11	18
Pakt de juiste zaken en problemen op	8	59	42	45	11	16
Betrekt inwoners bij opstellen plannen	12	66	38	30	12	21
Betrekt inwoners bij uitvoering van plannen en	8	48	39	44	15	23
Staat open voor ideeën en plannen van inwon	19	66	38	26	4	27
Juiste medewerker snel en makkelijk te bereik	33	72	23	16	9	26
Gemeente is betrouwbaar en consequent	20	61	38	28	10	20
Gemeente voert haar taken goed uit	8	83	37	32	6	14
Gemeente weet belangrijke zaken en problem	3	54	49	40	13	22
Gemeente leert van goede en slechte prestatie	7	42	50	21	17	44

Locatie interview (M = markt+omgeving, C =	M	C	B
Clockhuys, B = winkelcentrum de Brinken)	27	41	50

Procentueel geven deze aantallen een volgend beeld, waarbij de kleurcodering aangeeft: hoe groener hoe vaker geantwoord, hoe rode hoe minder vaak geantwoord.

Blok A	1	2	3	4	5	6
Woonplaats Haren	90%					

Blok B

Goed beeld van wensen en verwachtingen	5%	37%	15%	25%	3%	14%
Wensen en verwachtingen vertaald	1%	32%	25%	24%	6%	10%
Pakt de juiste zaken en problemen op	4%	32%	23%	25%	6%	9%
Betrekt inwoners bij opstellen plannen	7%	36%	21%	16%	7%	12%
Betrekt inwoners bij uitvoering van plannen en	4%	26%	21%	24%	8%	13%
Staat open voor ideeën en plannen van inwon	10%	36%	21%	14%	2%	15%
Juiste medewerker snel en makkelijk te bereik	18%	40%	13%	9%	5%	14%
Gemeente is betrouwbaar en consequent	11%	34%	21%	15%	5%	11%
Gemeente voert haar taken goed uit	4%	46%	20%	18%	3%	8%
Gemeente weet belangrijke zaken en problem	2%	30%	27%	22%	7%	12%
Gemeente leert van goede en slechte prestatie	4%	23%	27%	12%	9%	24%

Locatie interview (M = markt+omgeving, C =	M	C	B
Clockhuys, B = winkelcentrum de Brinken)	15%	23%	27%

De gemiddelde score per vraag, waarbij de categorie 6 (geen mening) niet is meegenomen, ziet er als volgt uit:

Gemiddelde score per vraag (zonder 6)

Goed beeld van wensen en verwachtingen	31
Wensen en verwachtingen vertaald	32
Pakt de juiste zaken en problemen op	33
Betrekt inwoners bij opstellen plannen	32
Betrekt inwoners bij uitvoering van plannen en	31
Staat open voor ideeën en plannen van inwon	31
Juiste medewerker snel en makkelijk te bereik	31
Gemeente is betrouwbaar en consequent	31
Gemeente voert haar taken goed uit	33
Gemeente weet belangrijke zaken en problem	32
Gemeente leert van goede en slechte prestatie	27

Antwoorden open vragen

Welke zaken of problemen pakt de gemeente wel op?	Aantal keren genoemd
Onderwerp	
Infrastructuur/wegen/verkeersbeleid en verkeersveiligheid	16
Groenvoorziening/beleid/onderhoud	11
Voorzieningen (onderwijs/horecaartsen/winkels/bibliotheek/zwembad/clockhuys)	10
Cultuur (markten, braderien, kunststmark)	7
IJsvrij/strooien	7
Winkelcentrum Oosterhaar	6
Parkeren	5
Bouwen van huizen	5
Kruispunt Ellebooglaan/Kerklaan	5
Afvalophaal	4
AZC/vluchtelingen	4
Klantvriendelijkheid	4
Gemeentelijke herindeling	3

Welke zaken of problemen pakt de gemeente niet op?	
Onderwerp	Aantal keren genoemd
Parkeerproblemen/te duur	23
Bestrating/voetpad/stoep	19
Infrastructuur/wegen/verkeersbeleid en verkeersveiligheid	16
Groenvoorziening/beleid/onderhoud	15
Nieuw stadhuis/gemeenteplein	8
Winkels/panden loopt leeg	7
Ouderenhuisvesting/voorzieningen	5
Winkelcentrum Oosterhaar	5
Gemeentelijke herindeling	4
Welzijnswerk/huishoudelijke hulp	4
Zwembad	4
Rijksstraat gevaarlijk	3
Openbaar vervoer	3
Shared space	3

Welke zaken of problemen goed opgelost?	
Onderwerp	Aantal keren genoemd
Infrastructuur/wegen/verkeersbeleid en verkeersveiligheid	10
Centrum	8
Groenvoorziening/beleid/onderhoud	6
Project X	5
IJsvrij/strooien	4
Parkeren	4
Transferium	4
Kruising Kromme Elleboog/Kerklaan	3
Gemeentelijke herindeling	3
Winkels Oosterhaar	3

Welke zaken of problemen niet goed opgelost?	
Onderwerp	Aantal keren genoemd
Parkeerproblemen/te duur	16
Nieuw gemeentehuis	14
Infrastructuur/wegen/verkeersbeleid en verkeersveiligheid	13
Gemeentelijke herindeling	12
Groenvoorziening/beleid/onderhoud	11
Zwembad	6
Project X	6
Gemeenteplein	5
Bestrating/voetpad/stoep	5
Jeugdzorg/WMO/ziekenhuis	5
Winkelcentrum Oosterhaar	4
Openbaar vervoer	3
Woningen/welzijn/voorzieningen voor ouderen	3

De verdeling over leeftijdscategorieën en geslacht van de geïnterviewden is als volgt:

Geslacht	Aantal
Man	73
Vrouw	105
Leeg	4
Eindtotaal	182

Leeftijdscategorie	Aantal
15-19	3
20-24	4
25-29	5
30-34	6
35-39	10
40-44	10
45-49	14
50-54	13
55-59	14
60-64	21
65-69	24
70-74	20
75-79	13
80-84	13
85-89	1
90-94	2
Leeg	9
Eindtotaal	182

Bijlage 4: Deelnemers-sessies met de gemeenschap

Burgers (onderstaande lijst is niet compleet, de onderzoekers hebben niet alle aanwezigen kunnen registreren)

Media	Haren De Krant	De heer H. Bloemink
Ouderenverenigingen	PCOB	De heer J. Niewold Mevrouw G. Douma
	Senioren Vereniging Haren	De heer A. Boersma
Adviesraden	Adviesraad Sociaal Domein	De heer J. Hommes Mevrouw C. Geenen
	Jongerenraad	De heer M. ter Maat
Wijk- en buurtverenigingen	Vereniging Plaatselijk Belang Glimmen	De heer G. Nienhuis
	Vereniging Dorpsbelangen Onnen	De heer J. van Wees De heer B. Siekmans
Belangenverenigingen	Comité Haren Zelfstandig	De heer G. Biezeveld De heer M. de Monchy
		De heer V. de Jong

Sociaal en veilig

Welzijnsorganisaties	Torion	De heer T. Louwe, voorzitter Mevrouw G. Poelman, bestuurslid Mevrouw J. Bloema, consulent Lokaal Loket
	Humanitas Haren	Mevrouw F. Pathuis, voorzitter De heer P. Zijlema, bestuurslid
	Centrum voor Jeugd en Gezin	Mevrouw C. Schenk, coördinator
Zorgorganisaties	Ecologische zorgboerderij De Mikkellhorst	De heer G. Naber, algemeen manager
	ZINN	Mevrouw W. Koopmans, directeur
Politie	Politie Noord-Nederland	De heer J. Molenaar, wijkagent De heer P. Boekweg, wijkagent
Inwonersinitiatieven	Stichting Boeremapark	De heer C. Harms, bestuurslid
	Fietsersbond, onderafdeling Haren	De heer J. Rake, bestuurslid
Adviesraden	Culturele raad	De heer M. in 't Veld, voorzitter
.		Mevrouw T. Schut

Ruimtelijk-fysiek

Gemeenschappelijke regelingen	Omgevingsdienst Groningen	De heer G. Nieuwe Weme, directeur Mevrouw J. Brockötter, accountmanager
Adviesraden	Milieu Advies Raad (MAR)	De heer H. Groenendijk, lid De heer H. Ruessink, voorzitter
Woningcorporaties	Woonborg	De heer J. Kielman, directeur- bestuurder

Economie

Ondernemers- verenigingen	Ondernemend Haren	De heer mr. Archie Verhoog, Van der Maas & Verhoog, eigenaar
Makelaars	Alfred Bakker Makelaars	De heer A. Bakker, eigenaar
	Aimée Staal Makelaardij	Mevrouw A. Staal, eigenaar

Regionaal

Gemeente Groningen, de heer P. den Oudsten, burgemeester en de heer P. Teesink,
gemeentesecretaris

Gemeente Ten Boer, de heer N.A. van de Nadort, burgemeester en de heer J. Hoedjes,
gemeentesecretaris

Gemeente Slochteren, de heer G.J. ten Brink burgemeester en de heer F. Wiertz
gemeentesecretaris van Menterwolde en projectleider gemeentelijke herindeling HSSM

Provincie Groningen, de heer P. Brouns, gedeputeerde

Bijlage 5: Locaties Razende Reporter

Locaties
Sportcentrum Scharlakenhof
Winkelcentrum Oosterhaar
Winkelcentrum De Brinken
Vrijdagmarkt centrum
't Clockhuys

