

Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen

2 juli 2013

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Achtergrond	3
3.	Advies visitatiecommissie	4
4.	Kwaliteit lokaal bestuur: rollen en verantwoordelijkheden	4
5.	Onze visie	5
5.1	Op weg naar modern openbaar bestuur	5
5.2	Een nieuw lokaal-bestuurlijke indeling	5
	Uitgangspunt voor vervolgproces	5
5.3	Een veranderende provincie	5
	Kaders voor toekomstvisies	
	Loslaten	
5.4	Een moderne bestuurscultuur	6
	Gezamenlijk optrekken	
5.5	Herindeling	7
	Voorlopige stellingnames	7
	Financiële kant	7
	Niet "of" maar "hoe"	8
	Bevindingen /Beoordeling	8
	- Hoogeland	8
	- Eemsdelta	8
	- Westerkwartier	9
	- De Compagnie	9
	- Oost Groningen	10
	- Stad Groningen	10
6.	Vervolgproces	11
6.1	Algemeen	11
	Makelaar	11
6.2	Tijdpad	11
6.3	Faciliteren	12
7.	Slot	12
BIJLAGEN		
1.	Criteria /kwaliteitseisen	13
2.	Leidraad voor besluitvorming gemeentelijke herindelingen per 2017 en 2018 met uiterlijke termijnen (bij gemeentelijk initiatief)	14

1. Inleiding

Met deze visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen willen wij richting geven aan de herindelingsdiscussie in onze provincie. Wij gaan in op het toekomstbeeld dat ons voor ogen staat, op de rollen en verantwoordelijkheden van provincie en gemeenten en schetsen een proces voor de komende jaren om uiterlijk per 1 januari 2018 tot een nieuwe bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen te komen.

Nadat het rapport Grenzeloos Gunnen is gepresenteerd door de visitatiecommissie op 28 februari 2013, zijn de Groninger gemeenten voortvarend aan de slag gegaan met het advies van de commissie. De eerste uitkomsten zijn inmiddels met de provincie gedeeld. Wij hebben aangekondigd om voor de zomer te komen met de visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen.

We beschouwen deze visie als een belangrijke tussenstap in het proces en niet als het eindbeeld. We willen er twee doelen mee bereiken. Ten eerste gaat het om richting geven aan de verdere standpuntontwikkeling bij de gemeenten. Ten tweede willen wij Provinciale Staten de gelegenheid bieden een oordeel te geven over onze inzichten over de rol van de provincie, onze aanpak en de kaders en randvoorwaarden die wij hanteren in dit proces. Na de besluitvorming van dit najaar door de gemeenteraden zullen wij Provinciale Staten een voordracht voorleggen met ons eindbeeld. In het nu voorliggende document gaat onze aandacht sterk uit naar de herindeling.

Het rapport Grenzeloos Gunnen benoemt daarnaast als belangrijke pijlers ook taak en rol van de provincie en de bestuurscultuur. Wij vinden die onderwerpen van groot belang en willen ze de komende maanden verder uitwerken, zodat ze in de voordracht goed kunnen worden verwerkt.

Na het verschijnen van het rapport Grenzeloos Gunnen hebben wij aangegeven dat het rapport van de visitatiecommissie - als belangrijk resultaat van een intensief voortraject samen met de Vereniging Groninger Gemeenten - voor ons het uitgangspunt vormt voor het toekomstbeeld. Andere uitkomsten zijn denkbaar, maar moeten gestoeld zijn op inhoudelijke overwegingen en voldoen aan de kaders en randvoorwaarden die wij hiervoor op basis van het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling hanteren.

2. Achtergrond

Eind september 2011 hebben Provinciale Staten ons gevraagd "visie en beleid te ontwikkelen inzake de ideale gemeentelijke indeling over 3 à 5 jaar en het resultaat hiervan binnen een halfjaar aan Provinciale Staten te doen toekomen".

Wij wilden de gemeenten bij het opstellen van onze visie betrekken. Ook lagen er al afspraken om in 2012 de clustersamenwerking van gemeenten te evalueren. Daarom hebben wij in samenspraak met de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) een gezamenlijk proces opgezet. In mei 2012 hebben we een ontwerpvisie op de bestuurlijke organisatie vastgesteld en het rapport 'Vlekkenkaarten provincie Groningen' met bijbehorende website¹ op laten stellen. Daarmee hebben we een inhoudelijke basis voor de te kiezen richting van herindeling gelegd.

Medio 2012 hebben de gemeenten hun samenwerking in clusters geëvalueerd. De visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' heeft dit materiaal betrokken bij haar werkzaamheden, die zij in de periode september 2012 - maart 2013 heeft uitgevoerd. Haar advies heeft zij neergelegd in het rapport Grenzeloos Gunnen, dat zij op 28 februari 2013 heeft gepresenteerd. Na het verschijnen van het rapport hebben wij met alle gemeenten ambtelijk en bestuurlijk overleg gevoerd om de vervolgstappen voor te bereiden.

¹ www.bugelhajema.nl/Groningen-samenhang.

3. Advies visitatiecommissie

Op basis van haar analyse, adviseert de visitatiecommissie om binnen nu en uiterlijk eind 2017 te komen tot zes nieuwe gemeenten in de provincie. In het rapport Grenzeloos Gunnen doet de commissie een voorstel voor een nieuwe bestuurlijke indeling. De inhoudelijke gebiedsopgaven zijn hierin de belangrijkste factor geweest.

Het realiseren van een nieuwe structuur zal gepaard moeten gaan met een andere rolinvulling van de provincie (focus op de kerntaken en de echt bovenlokale vraagstukken) en van de gemeenten (naast schaalvergroting is ook de schaalverkleining integraal onderdeel van de opgave). Daarnaast moet de bestuurscultuur bij de provincie en bij de gemeenten veranderen, men moet elkaar meer vertrouwen en elkaar meer gunnen.

4. Kwaliteit lokaal bestuur: rollen en verantwoordelijkheden

Als provinciebestuur zijn wij verantwoordelijk voor de kwaliteit van het openbaar bestuur (provincie, gemeenten, waterschappen) in de provincie Groningen. Onze inwoners hebben recht op een efficiënt en effectief bestuur, dat in staat is haar taken goed uit te voeren. Naast deze verantwoordelijkheid, hebben wij ook een provinciaal belang bij een goede inrichting van het openbaar bestuur en krachtige gemeenten in onze provincie. Tevens hebben wij een rol als interbestuurlijk toezichthouder op gemeenten en waterschappen.

Rollen

In de Wet Algemene Regels Herindeling (kort: Wet ARHI) zijn de formele kaders voor de rolinvulling van de drie bestuurslagen bij een herindeling neergelegd. In deze wet wordt beschreven welke bestuursorganen het initiatief tot een herindeling kunnen nemen en welke procesvereisten daarbij gelden. Daarnaast heeft het kabinet onlangs het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling (kort: ghi) vastgesteld en bij brief van 28 mei jl. aan de Tweede Kamer aangeboden.

In dit beleidskader gaat het kabinet in op de rolverdeling tussen overheden, waarbij zij onder meer het belang benadrukt van de complementariteit van bestuurslagen in herindelingsprocessen. Ook geeft het kabinet in het beleidskader aan hoe zij gemeentelijke herindelingen beoordeelt en aan welke criteria zij herindelingsvoorstellen zal toetsen. Dit zijn de criteria: draagvlak, interne samenhang/dorps- en kernenbeleid, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid

Verantwoordelijkheden

Het kabinet laat het initiatief voor herindelingen over aan gemeenten en provincies. Gemeenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de versterking van de kwaliteit van het lokale bestuur en zelf aan zet als het gaat om het vinden van oplossingen om hun maatschappelijke opgaven beter te kunnen oppakken. Vanuit de verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur hebben provincies een modererende rol in de gesprekken van gemeenten over de bestuurskracht en provincies kunnen de ontwikkelingen daarbij in regionaal verband bezien.

Het kabinet geeft aan dat de invulling van deze verantwoordelijkheid voor provincies aanleiding kan zijn om zelf het initiatief te nemen of een initiatief van gemeenten over te nemen als gemeenten bijvoorbeeld niet tot een herindelingsvoorstel komen, terwijl versterking van de gemeentelijke bestuurskracht wel nodig is. Ook bij gemeentelijke herindelingen die van onderop tot stand komen, hebben provincies een formele rol. Provincies sturen herindelingsadviezen van gemeenten door aan het kabinet en voorzien deze van een provinciale zienswijze.

Aan de hand van beide documenten bepaalt de minister vervolgens, of hij een voorstel van wet voorbereidt. De meest opvallende wijziging ten opzichte van voorgaande beleidskaders is dat het kabinet een andere betekenis toekent aan het criterium 'draagvlak' en een steviger rol voor de provincie in herindelingsdiscussies. Wanneer aan het eind van het jaar blijkt dat er zich in het eindbeeld van bestuurlijk Groningen knelpunten voordoen, dan zullen wij de ruimte gebruiken die het beleidskader ons biedt bij het oplossen van deze knelpunten.

5. Onze visie

5.1. Op weg naar modern openbaar bestuur

Wij onderschrijven de analyse en oplossingsrichtingen van de visitatiecommissie. Wij willen in de komende jaren samen met gemeenten toewerken naar een nieuwe bestuurlijke constellatie, met evenwichtige en moderne verhoudingen en een bestuurscultuur die gebaseerd is op gunnen, vertrouwen en goed partnerschap.

Wij streven naar robuuste en toekomstbestendige gemeenten en een provincie die haar kerntaken - binnen deze nieuwe constellatie - goed uitvoert. Wij beogen in deze provincie samen met gemeenten modern openbaar bestuur te organiseren, dat past bij de opgaven en eisen van deze (en de toekomstige) tijd, dat goede verbindingen kan leggen naar maatschappelijke organisaties en andere instellingen en dat alle inwoners in deze provincie adequaat bedient. Als belangrijk element hierbij zien we het organiseren van de kleinschaligheid (de betrokkenheid van dorpen en kernen). Wij vragen gemeenten, hierover in hun toekomstvisies aan te geven hoe dit wordt opgepakt. Wij faciliteren bij het ontwikkelen van de inzichten en het leren van goede praktijkervaringen.

Daarnaast willen we de "overheidsparticipatie" versterken. We moeten als provincie en gemeenten ambtelijk en bestuurlijk tot een andere en bewustere rolinvulling komen. Reguleren waar dat nodig is, loslaten of volstaan met faciliteren waar dat kan.

5.2. Een nieuwe lokaal-bestuurlijke indeling

De inhoudelijke analyse van de visitatiecommissie in Grenzeloos Gunnen maakt ons duidelijk dat een opschaling van het lokale bestuur noodzakelijk en urgent is om een antwoord te geven op de maatschappelijke opgaven en uitdagingen in deze provincie. De discussie over gemeentelijke herindeling is geen vrijblijvend proces.

Gezien de urgentie beveelt de visitatiecommissie aan om - uiterlijk - op 1 januari 2018 nieuwe gemeenten gevormd te hebben en daar koersen wij op. (zie paragraaf 6). Daar waar eerdere realisatie mogelijk is, stimuleren wij dat. Gemeenten zijn als eerste aan zet om zèlf hun bestuurskracht te versterken om daarmee de maatschappelijke opgaven beter op te kunnen pakken.

Uitgangspunt voor vervolgproces

De overwegingen op basis waarvan de visitatiecommissie tot haar voorstel voor een nieuwe bestuurlijke indeling is gekomen onderschrijven wij.² Wij nemen de voorgestelde nieuwe gemeentelijke indeling als uitgangspunt voor het vervolgproces met gemeenten. Een eventuele wijziging van de door de visitatiecommissie geschetste indeling is mogelijk, echter dit dient provinciebreed een betere indeling op te leveren, er mogen geen 'witte vlekken' ontstaan en het dient tot evenwichtige regionale verhoudingen te leiden.

Herindelingsvoorstellen dienen te voldoen aan de criteria/kwaliteitseisen die we in bijlage 1 hebben opgenomen. Die zijn gebaseerd op het Beleidskader gemeentelijke herindeling en op de kwaliteitseisen die wij eerder in de ontwerpvisie hebben geformuleerd. Ten aanzien van de provinciegrens hebben wij - zoals ook in Grenzeloos Gunnen staat - aangegeven dat deze voor ons in beginsel 'niet heilig' is.³ Voor een herindeling over de provinciegrens geldt voor ons het uitgangspunt dat het advies van de visitatiecommissie leidend is. Mochten er voorstellen komen die binnen het gestelde tijdpad te realiseren zijn en die ook voldoen aan de uitgangspunten en waarbij er geen gemeenten "achter blijven", dan kan nader worden afgewogen of grensoverschrijdende herindeling mogelijk is.

5.3. Een veranderende provincie

De reflectie van de visitatiecommissie op ons eigen functioneren trekken wij ons aan. Wij realiseren ons ook dat grotere gemeenten om een ander type middenbestuur vragen. Wij zijn van mening, dat de bestuurslaag die verantwoordelijk is voor een bepaalde taak, deze krachtig en naar behoren moet kunnen uitvoeren. Met een opschaling van het lokaal bestuur kunnen wij taken overlaten aan nieuwe, robuustere gemeenten en ons in de samenwerking met gemeenten meer richten op de complementaire rol, die wij volgens de commissie beter moeten gaan oppakken.

² Grenzeloos Gunnen, pag. 48-49.

³ Grenzeloos Gunnen, pag. 46.

Met een oriëntatie op onze veranderende rol zullen wij zeker niet wachten tot het moment dat de gemeenten in de provincie opgeschaald zijn. Sinds het verschijnen van het rapport Grenzeloos Gunnen maken we een omslag in ons denken en wij willen op een proactieve wijze ons handelen veranderen ("van A naar B, volgens B").

Kaders voor toekomstvisies

Wij zien een aantal aanknopingspunten om dit de komende periode nader uit te werken. In de eerste plaats willen wij dit najaar kaders aanreiken voor de door de te vormen gemeenten op te stellen toekomstvisies. We willen ons daarbij richten op die onderwerpen, waarin we een duidelijk bovenlokaal c.q. provinciaal belang zien. Daarbij bouwen we uiteraard voort op de bestaande documenten zoals het Provinciaal Omgevingsplan (POP), maar dan wel denkend vanuit het toekomstige perspectief.

Wij willen gemeenten daarmee de ruimte geven die past bij grotere en meer robuuste gemeenten. In de tweede plaats start binnenkort de voorbereiding van de nieuwe Omgevingsvisie als opvolger van het huidige POP. Daarbij gaan we kijken hoe de huidige sturingsfilosofie en geformuleerde provinciale belangen zich verhouden tot de nieuwe bestuurlijke constellatie en verhoudingen. Wij willen loslaten waar dat kan en ons helder positioneren op die terreinen, waar onze kerntaken liggen.

Loslaten

Zonder nu op inhoudelijke uitkomsten vooruit te kunnen lopen spreken we de bereidheid uit om te bezien of en hoe toekomstvisies die volgend jaar door gemeenten worden opgesteld al een rol kunnen spelen bij het "loslaten".

Wij realiseren ons ook dat een forse reductie van het aantal gemeenten in de provincie op termijn consequenties kan hebben voor de gewenste schaal waarop de provincie opereert. In dat licht sluiten wij de vorming van een landsdeel in Noord-Nederland ten principale niet uit. In de huidige politiek-bestuurlijke context streven wij een dergelijke provinciale opschaling niet na.

De bestuurlijke urgentie hiertoe ligt volgens ons anders dan op gemeentelijk niveau. Wij richten ons voor wat betreft het provinciale schaalniveau eerst op het verder versterken van de samenwerking met Fryslân en Drenthe, om daarmee onze positie als Noord-Nederland in Den Haag en Europa verder te verbeteren.

5.4. Een moderne bestuurscultuur

De visitatiecommissie heeft in haar rapport in duidelijke bewoordingen gesproken over de bestuurscultuur die zij in Groningen bij provincie en gemeenten heeft aangetroffen en de nadelige gevolgen daarvan beschreven voor de samenwerking tussen de bestuurslagen. Ten aanzien van ons functioneren herkennen we ons in het beeld dat de commissie ons heeft voorgehouden. Elementen daarvan zijn eerder ook door ons geconstateerd.

Versterken van integraliteit en minder sectoraal opereren, vergroten van slagvaardigheid en resultaatgerichtheid en het meer samen met anderen beleid ontwikkelen (zoals bij interbestuurlijk toezicht) vormen daarin voor ons belangrijke aandachtspunten. De reflecties in Grenzeloos Gunnen vragen op onderdelen echter ook aanvullende stappen.

In de aankomende periode brengen wij in alle gelederen van onze organisatie (PS, GS en ambtelijk) een discussie op gang om daarmee een ontwikkeling te stimuleren naar de - ook door ons - gewenste cultuur van vertrouwen en gunnen. Naar onze mening is deze cultuurverandering een wezenlijk en noodzakelijk gedeelte van het verandertraject om in de komende jaren samen met gemeenten tot modern bestuur in deze provincie te komen.

Gezamenlijk optrekken

Gelukkig beginnen we niet bij nul. De waarnemingen van de visitatiecommissie komen niet uit de lucht vallen en een aantal hiervan sluit sterk aan bij al door ons in gang gezette interne processen. We zijn - en gaan - verder aan de slag met zaken zoals sterker prioriteiten stellen, keuzes maken, loslaten, versterken van interactief beleid vormen, versterken van de kaderstellende rol van Provinciale Staten, versterken van resultaatgerichtheid en integraliteit. Dat is een stevige opgave die volop bij ons leeft.

Wij verwachten dat gemeenten ook aan de slag zullen gaan met het verbeteren van de onderlinge verhoudingen. Mogelijk kunnen zij dit oppakken als onderdeel van het herindelingsproces. Ook de VGG heeft aangegeven voor zichzelf een rol te zien bij het verbeteren van de bestuurscultuur in Groningen. Samen met de VGG gaan we na of wij op onderdelen gezamenlijk kunnen optrekken om daarmee de ontwikkelingen in de gewenste richting verder te stimuleren.

5.5. Herindeling

De fase volgend op de presentatie van het rapport Grenzeloos Gunnen, heeft zowel bij de provincie als bij gemeenten in het teken gestaan van opinievorming. In de afgelopen maanden zijn gemeenten voortvarend aan de slag gegaan met de uitkomsten van het visitatietraject. De meeste gemeenten hebben zeer intensieve trajecten doorlopen.

Wij hebben veel waardering voor de inzet van gemeenten en de constructieve wijze waarop gemeenten de gesprekken hebben gevoerd, in eigen huis, met bewoners en hun bestuurlijke partners. De manier waarop gemeenten tot nu toe in dit proces hebben geacteerd, geeft ons veel vertrouwen voor een goed vervolg.

Wij achten het van groot belang om in deze opiniërende fase een goede verbinding te houden tussen de opinievorming en ontwikkelingen bij gemeenten en onze eigen visievorming. In de voorbije maanden hebben daartoe diverse ambtelijke en bestuurlijke gesprekken plaatsgevonden.

Voorlopige stellingnames

Inmiddels beschikken we van vrijwel alle gemeenten over voorlopige stellingnames, veelal gebaseerd op intensieve communicatie met de inwoners. Uit de reacties van gemeenten maken wij in algemene zin op dat de bevindingen van de visitatiecommissie op herkenning kunnen rekenen. Er is veel waardering voor de analyse van de commissie vanuit de inhoudelijke opgaven in deze provincie. De reflecties van de commissie op de bestuurscultuur en de noodzaak tot herindeling alsook de urgentie om nu het tempo er goed in te houden wordt door de meeste gemeenten herkend. We zien ook enkele kritische kanttekeningen en alternatieve oplossingen.

Wij vinden dat de gemeenteraden de gelegenheid moeten krijgen om hun oordeelsvorming af te ronden en te komen tot een provinciebreed toekomstbestendig en robuust eindbeeld van nieuwe gemeenten. Gezien het doel om uiterlijk per 1 januari 2018 tot een nieuwe bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen te komen, verwachten wij dat er per 1 december principebesluiten liggen van de gemeenteraden. Indien wij vinden dat het provinciebrede eindbeeld dat dit oplevert - wellicht op onderdelen - niet voldoende robuust en toekomstbestendig is, zullen wij aangeven hoe wij vinden dat het eindbeeld eruit zou moeten zien. Daarbij vormt zoals eerder aangegeven het advies van de visitatiecommissie ons uitgangspunt.

Tijdens de bestuurlijke overleggen en ook in brieven kwam een aantal aspecten aan de orde waar gemeenten verduidelijking over willen hebben en waar zij zorgen over hebben. Gemeenten benadrukken het belang dat gemeentelijke herindelingen gepaard gaan met het goed organiseren van kleinschaligheid. Ook geven veel gemeenten aan dat bij een opschaling van het lokaal bestuur de rol (en mogelijk ook de schaal) van de provincie op termijn zal moeten veranderen.

Financiële kant

De nieuwe gemeentelijke indeling die in Grenzeloos Gunnen wordt geschetst en die onder meer vanuit de gebiedsopgaven wordt beredeneerd, wordt door veel gemeenten herkend. Duidelijk signaal van zorg krijgen we over de financiële kant van de herindeling. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat hierin geen belangrijke belemmeringen ontstaan? We vinden dit een belangrijk punt, dat in het verdere onderzoek moet worden uitgewerkt. Duidelijk is voor ons in ieder geval wel, dat bij de uitwerkingen mede op de financiële mogelijkheden moet worden gestuurd.

We nodigen de gemeenten uit om dit financiële onderzoek ("begrotingsscan") snel na het principebesluit parallel aan de toekomstvisie uit te voeren. Eventueel kunnen wij hierbij desgewenst ondersteunen. Waar nodig kan dit na vaststelling van het herindelingsontwerp worden gevolgd door een herindelingscan, waaraan ook BZK dan zijn medewerking verleent. Tot slot willen we de zorg niet onvermeld laten over de samenloop van herindeling met de decentralisatieopgaven. Beide lopen in de tijd min of meer parallel. Een goede afstemming hiertussen zal bij de uitwerking een belangrijk punt van aandacht moeten zijn.

Nieuwe realiteit

Herindelen, niet of maar hoe. Dat is de nieuwe realiteit die door het rapport Grenzeloos Gunnen is geschapen. Deze realiteit wordt door de meeste gemeenten herkend. Het is niet meer de vraag of we gaan herindelen, maar vooral met wie. Daarbij waarderen we dat gemeenten zich goed realiseren dat gemeentelijke keuzes consequenties zullen hebben voor andere gemeenten (het 'regionaal evenwicht') en gemeenten goed beseffen dat men in de discussie niet alleen vanuit het eigen belang kan redeneren en handelen, maar dat gemeentelijke herindeling voor alle inwoners van deze provincie een beter perspectief moet opleveren.

Ook hebben wij respect voor de wijze waarop gemeenten de afgelopen maanden in deze vaak lastige en emotionele discussies, op basis van de resultaten van de visitatie hun verantwoordelijkheid hebben genomen. Sommige gemeenten hebben daarvoor een flinke ommezwaai moeten maken ten opzichte van hun oorspronkelijke standpunt.

Eind 2013 moet het eindbeeld voor de nieuwe gemeentelijke indeling in onze provincie zich hebben gezet (zie ook het tijdpad in paragraaf 6).

Bevindingen

Hieronder schetsen wij onze bevindingen op basis van de bestuurlijke gesprekken en de brieven die wij hebben ontvangen van gemeenten in relatie tot de indeling van de visitatiecommissie.

Hoogeland (*Bedum, Winsum, De Marne, Eemsmond deels, Zuidhorn deels*)

Op hoofdlijnen herkennen de betrokken gemeenten de gedeelde gebiedsopgaven van de indeling Hoogeland. Alle betrokken gemeenten zetten echter vraagtekens bij de robuustheid en toekomstbestendigheid van een nieuwe gemeente Hoogeland. Er wordt voorgesteld om met een samenvoeging van Hoogeland en Eemsdelta tot één sterke regiogemeente in Noord-Groningen te komen ('van Lauwerszee tot Dollard tou').

Bedum wil een zelfstandige samenwerkende gemeente blijven, maar geeft aan dat - wanneer heringedeeld wordt - aansluiting bij Hoogeland het meest voor de hand ligt. Winsum pleit voor nader onderzoek zowel naar herindelingsopties als naar samenwerkingsmodellen. Naast koppeling van Hoogeland en Eemsdelta noemt men ook koppeling van Winsum en De Marne aan Westerkwartier. Er wordt een aantal inhoudelijke en procesmatige onderwerpen benoemd. Eemsmond pleit naast het bovenstaande voor een onderbouwing van nut en noodzaak van herindeling.

Eemsdelta (*Delfzijl, Appingedam, Loppersum, Eemsmond deels, Slochteren deels en Oldambt deels*)

Ook in Eemsdelta worden de gebiedsopgaven door alle betrokken gemeenten onderkend. Gezien de bestaande samenwerking vinden de DAL-gemeenten een gemeente bestaande uit DAL met Eemsmond een meer logische voortzetting dan het voorstel van de commissie Jansen. In beide gevallen vraagt men zich af of mede door de demografische ontwikkelingen de nieuwe gemeente wel robuust genoeg is op de langere termijn. Op de langere termijn voorziet men een samenvoeging met Hoogeland

De DAL gemeenten vinden het bovendien wenselijk om te komen tot een nadere verkenning van een uitbreiding met de gemeente Hoogeland, al zet Delfzijl wel vraagtekens bij het samenbrengen van het primair stedelijke en industriële karakter van Eemsdelta naast het plattelandskarakter van Hoogeland. Slochteren heeft in het bestuurlijk overleg te kennen gegeven in zijn geheel bijeen te willen blijven en dus niet deels aan Eemsdelta te willen worden toegevoegd.

Beoordeling Hoogeland en Eemsdelta

Wij stellen vast dat in beide gebieden vraagtekens worden geplaatst bij de robuustheid en toekomstbestendigheid van de nieuwe indeling. De gemeente Eemsmond geheel toevoegen aan Eemsdelta heeft consequenties voor Hoogeland en voor het regionale evenwicht. De gemeenten op het Hoogeland opteren daarnaast voor een opschaling op het niveau van Noord-Groningen. Er kunnen vraagtekens geplaatst worden bij een herindeling van zeven gemeenten, omdat dit een complex proces kan zijn.

Gelet op de reacties uit de gebieden en ook de inhoudelijke aarzeling, die uit het advies van de visitatiecommissie blijkt, vinden wij het onderzoek naar mogelijkheden voor een koppeling van Hoogeland en Eemsdelta zeer de moeite waard en willen wij dit faciliteren door inzet van de makelaar. De inhoudelijke agenda moet daarbij centraal staan. Zoals Delfzijl in zijn brief stelt: "de pijlers van zowel stedelijke identiteit, industriële identiteit als plattelandsidentiteit met daarbij een analyse, hoe men de geschetste nadelen van een zo complexe herindeling van zeven gemeenten wil aanpakken". Deel van die inhoudelijke agenda is voor ons ook dat de beide havens bestuurlijk in een hand horen te komen. Naar ons inzicht bevat overigens niet alleen Hoogeland maar ook Eemsdelta duidelijke plattelandskenmerken. In die zin nuanceren wij de door Delfzijl geschetste verschillen enigszins. Onderdeel van dit onderzoek dient ook te zijn wat de inhoudelijke overwegingen zijn om het deel van Slochteren wel of niet bij Eemsdelta dan wel de combinatie Hoogeland / Eemsdelta te voegen.

Daarnaast verzoeken we de gemeenten om ook de positie van Middag Humsterland in het nader onderzoek te betrekken; dit gezien de vanuit Westerkwartier gebleken wens (zie volgende alinea). Voor onderzoek naar samenwerkingsmodellen, zoals door Winsum en Bedum genoemd zien we noch steun bij de andere gemeenten, noch steun vanuit het rapport van de visitatiecommissie. Op basis daarvan achten wij een onderzoek naar samenwerkingsmodellen niet zinvol. Wij gaan er van uit dat de gemeenten in de komende periode de opties koppeling van Hoogeland aan Eemsdelta alsook het betrekken van De Marne en Winsum bij het Westerkwartier gaan onderzoeken. Als de verschillende onderzoeken tot onvoldoende resultaat leiden baseren wij ons op het advies van de visitatiecommissie.

Westerkwartier (Grootegast, Leek, Marum, Zuidhorn (grotendeels)

De betrokken gemeenten zijn over het algemeen positief over de voorgestelde indeling. Men wil de toekomst samen verder invullen. De gemeenten hebben aangegeven het Middag-Humsterland ongedeeld op te willen nemen in de nieuwe gemeente. Het betreft een zwaarwegend punt. De betrokken gemeenten hebben voor het vervolgproces enkele onderzoeksvragen geformuleerd, met betrekking tot de samenwerking van Westerkwartier en Noordenveld, financiële aspecten en het mogelijk betrekken van Winsum en De Marne in de gesprekken over de vorming van een nieuwe gemeente.

Beoordeling Westerkwartier

Wij zijn positief over de constructieve stappen die in het Westerkwartier zijn gezet. Indien een wijziging ten aanzien van het Middag-Humsterland op instemming kan rekenen van de betrokken gemeenten en door de bevolking wordt gewenst, hebben wij geen bezwaar tegen deze aanpassing op de voorgestelde indeling. Daarbij stellen we wel als voorwaarde dat dit geen ongewenste gevolgen heeft voor de te vormen gemeente Hoogeland. Wij nodigen de Westerkwartiergemeenten uit om de relevante onderzoeksvragen de komende periode samen nader uit te werken en met een voorstel te komen voor de aanpak en een tijdpad voor het vervolgtraject. Bij dit onderzoek kan de optie worden betrokken om Winsum en De Marne te verbinden met Westerkwartier. Dit onderzoek dient plaats te vinden in samenhang met het onderzoek dat zal worden uitgevoerd naar de koppelingsmogelijkheden van Hoogeland en Eemsdelta. Als de verschillende onderzoeken tot onvoldoende resultaat leiden, baseren wij ons op het advies van de visitatiecommissie.

De Compagnie (Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Veendam, Pekela en Slochteren exclusief grenscorrecties voor Meerstad en deel naar Eemsdelta)

In dit cluster zijn meerdere opties vanuit de gemeenten aan de orde. Belangrijkste zijn de Gorechtvariant (Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Menterwolde en Haren) en de A7-variant (Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Menterwolde en Oldambt). De economische opgave wordt als centraal gezien voor dit gebied.

Belangrijke aandachtspunten op basis van de beschikbare informatie daarbij zijn:

- Menterwolde geeft de voorkeur aan voortzetting en uitbreiding van de ambtelijke samenwerking met Hoogezand-Sappemeer en Slochteren, eventueel aangevuld met bijvoorbeeld Haren. Indien samenwerking uitmondt in herindeling, dan met gemeenten, waarmee al wordt samengewerkt. De gemeente signaleert het opnemen van meerdere stedelijke kernen als aandachtspunt.
- Slochteren opteert primair voor samengaan met Menterwolde, Hoogezand-Sappemeer en Haren (Gorechtvariant).
- Hoogezand-Sappemeer wil samengaan met Slochteren en Menterwolde, aangevuld met Oldambt (A7-variant) en de Gorechtvariant, alsook een combinatie van beide varianten bij het onderzoek betrokken zien.
- Veendam heeft een voorkeur voor het voorstel van de visitatiecommissie, maar geeft aan ook een Oost-Groninger variant (met de voormalige streekraadgemeenten) op voorhand niet uit te willen sluiten.
- Pekela geeft in zijn voorlopige standpunt aan zelfstandig te willen blijven en om de al ingezette samenwerking met Veendam voort te zetten en uit te breiden met andere gemeenten.
- Zowel Veendam in haar brief als Pekela in het bestuurlijk overleg geven aan, dat ontvlechten van de huidige samenwerking een lastige operatie is, maar dat dit als het er op aan komt niet belemmerend mag zijn voor een eventuele betere herindelingsvariant.

Oost Groningen (Oldambt (exclusief grenscorrectie naar Eemsdelta) Stadskanaal, Vlagtwedde en Bellingwedde)

Stadskanaal sluit een oplossing als genoemd in het rapport Grenzeloos Gunnen niet uit, maar geeft een voorkeur aan voor een Veenkoloniale/ Westerwoldse variant, waarin zij samengaan met Bellingwedde, Vlagtwedde, Pekela en Veendam. De variant 'Groot Oost-Groningen' met alle voormalige streekraadgemeenten wordt ook genoemd, alhoewel de schaal daarvan op het moment mogelijk niet realistisch is. Inhoudelijke en cultuurhistorische argumenten acht Stadskanaal bij de Veenkoloniale/ Westerwoldse variant leidend. Relevant in de reactie van Stadskanaal is ook de mededeling, dat met Drentse gemeenten verkennende gesprekken zijn geweest met als conclusie dat een oplossing binnen de provinciale grens uitgangspunt is.

Oldambt heeft een uitvoerig onderzoek laten doen naar enkele varianten. Op basis van de uitkomst van de analyse heeft de raad het college van B en W gevraagd in eerste instantie de A7-variant en de variant 'Oost-Groningen-klein' (Oldambt met Bellingwedde en Vlagtwedde) verder te onderzoeken op bestuurlijke haalbaarheid. Daarnaast wil de Raad dat het college ook met Pekela in gesprek gaat. Bellingwedde heeft zich formeel alleen procedureel uitgesproken. In het bestuurlijk overleg op 13 mei jl. is vanuit B en W aangegeven dat men herindeling nodig acht, maar dat een keuze over de vorm nog niet is bepaald. Vlagtwedde heeft in een voorlopig standpunt aangegeven, dat men voor herindeling is. De "hoe" vraag is ook hier nog niet beantwoord. Beide gemeenten verwachten na de zomer een standpunt daarover in te nemen.

Beoordeling oostelijk deel van de provincie

Op grond van bovenstaande zal duidelijk zijn, dat er nog geen sprake is van een eenduidig beeld. Wel lijkt het zo te zijn, dat de gemeenten bereid zijn om vanuit het belang van de regionale opgaven naar de problematiek te kijken. Dat blijkt er onder meer uit dat men naast een eerste voorkeur ook andere aanvaardbare opties formuleert. Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde willen met elkaar verder, maar dan wel aangevuld met een andere gemeente. Daarbij zijn Haren, Veendam (+ Pekela) en Oldambt opties. Enkele gemeenten hebben als aandachtspunt benoemd dat er meer stedelijke kernen in een nieuw te vormen gemeente komen. De implicaties daarvan zijn nog niet geheel helder. Dit dilemma kan in samenhang met de verschillende genoemde opties in de komende maanden verder worden uitgewerkt. De makelaar kan de gemeenten daarbij ondersteunen.

Stad Groningen (Groningen, Ten Boer, Haren, Slochteren deels voor Meerstad)

Groningen steunt de geadviseerde indeling 'Stad Groningen', maar heeft tegelijkertijd een open houding voor bredere alternatieven die passen in hun visie op het 'daily urban system'. In Haren gaat men uit van herindeling, maar spelen meerdere varianten een rol. Naast verbinding met de stad Groningen zijn ook combinaties met Hoogezand-Sappemeer en met Tynaarlo in beeld. De Raad van Slochteren wil in zijn geheel samengaan met een cluster met Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Haren, de zogenoemde Gorechtgemeente.

Ten Boer is op zich zeer tevreden met de huidige samenwerking met de gemeente Groningen en meent met dit samenwerkingsmodel toekomstbestendig te zijn. De gemeente erkent dat het huidige financieel probleem fors is en zowel het zelfstandig voortbestaan van de gemeente alsook een herindeling in de weg staat. Als herindeling onvermijdelijk is, is de voorgestelde variant voor Stad Groningen volgens Ten Boer het meest logisch.

Beoordeling Stad Groningen

De discussie is in dit gebied nog niet zo ver gevorderd, als in sommige andere gebieden. Wij vragen de gemeenten in de komende periode aan de slag te gaan met het zetten van vervolgstappen. Voor samengaan van Haren met Hoogezand-Sappemeer lijkt gelet op de vlekkenkaart weinig inhoudelijke aanleiding. Een Gorechtvariant, waarin Haren is begrepen, ligt daarmee niet voor de hand. Samengaan met Tynaarlo is complex, temeer daar deze gemeente onlangs met Aa en Hunze en Noordenveld afspraken heeft gemaakt om tot ambtelijke samenwerking te komen. Daarnaast speelt hier de complicerende factor van provinciegrens overschrijdende herindeling.

Het voegen van het Meerstaddeel van Slochteren bij de stad is voorgesteld op basis van inhoudelijke overwegingen. In de overleggen kwam naar voren dat bij de wens van Slochteren ook de mogelijke financiële consequenties een rol spelen. Dat begrijpen we. Het is volgens ons een aangelegenheid waar de betrokken gemeenten bij de uitwerking goede afspraken over moeten maken. In die afspraken kunnen zaken als gevolgen voor de OZB en het effect op de algemene uitkering worden verwerkt. GS nodigen de betrokken gemeenten uit om de nog open liggende aandachtspunten samen uit te werken vanuit de door de visitatiecommissie voorgestelde indeling en om uiterlijk 1 december principebesluiten voor te leggen.

6. Vervolgproces

6.1. Algemeen

Wij hebben aangegeven in het vervolgproces samen met gemeenten op te willen trekken, elk vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheid.

Het advies voor de nieuwe indeling van de visitatiecommissie is voor ons leidend. Mochten de Groninger gemeenten gezamenlijk uitkomen op een beter alternatief, dan toetsen en beoordelen wij deze ontwikkelingen in samenhang aan de eerder geformuleerde criteria en randvoorwaarden (paragraaf 5).

Makelaar

Een makelaar gaat de provincie en de gemeenten onder gezamenlijk opdrachtgeverschap van provincie en VGG helpen om de komende periode een goede invulling te geven aan de vraagstukken en dilemma's die nog voorliggen. We hebben daartoe de voorzitter en de secretaris van de visitatiecommissie (de heer G. Jansen en mevrouw H. te Grotenhuis) bereid gevonden. We willen binnen het geschetste tijdpad en binnen de genoemde randvoorwaarden tot concrete resultaten komen. Zowel voor onszelf als voor gemeenten geldt dat we in een zoektocht naar vernieuwing zitten. Wij willen vorm geven aan onze regisseursrol en kunnen daarbij de makelaar als ondersteuning gebruiken. In de discussie over de nieuwe bestuurlijke indeling hebben veel gemeenten elkaar inmiddels op belangrijke onderdelen gevonden. Gemeenten hebben de gewenste gesprekken/ het gewenste onderzoek op het moment nog niet overal helemaal hebben afgrond. Er liggen nog dilemma's, die tot oplossing moeten komen. Ook in dat proces kan de makelaar helpen.

6.2. Tijdpad

Voor ons tijdpad vormt het door de commissie aangegeven advies de leidraad. Wij richten ons op enkele mijlpalen, die niet vrijblijvend zijn:

- Voor 1 december 2013 stellen de gemeenteraden een principebesluit vast over de gewenste indeling.
- Voor 1 oktober 2014 stellen de gemeenten die een nieuwe gemeente gaan vormen een gezamenlijke toekomstvisie op. Hierin geven gemeenten - in het licht van sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen - aan wat zij als de belangrijkste inhoudelijke opgaven voor de nieuwe gemeente zien en hoe zij die willen gaan aanpakken. In de toekomstvisie wordt tevens ingegaan op het kernenbeleid van de nieuwe gemeenten en geven de te fuseren gemeenten alvast aan op welke wijze men wil werken aan de geconstateerde ontwikkelopgaven en de verdere invoering van de decentralisaties.

Op basis van de toekomstvisie werken gemeenten in een samenwerkingsagenda de stappen uit die men gaat zetten om van samenwerking tot samenvoeging te komen (processtappen inclusief een tijdpad). In deze samenwerkingsagenda kunnen gemeenten ook - vooruitlopend op het financieel toezicht vanuit de Wet ARHI (dat start bij de vaststelling van een gelijklopend herindelingsontwerp door betrokken gemeenteraden) - afspraken maken over grote uitgaven (een soort 'gentlemen's agreement'). Uiterlijk 1 oktober 2014 stellen de samen te voegen gemeenten een gelijklopend herindelingsontwerp vast. Hoewel dat tijdstip ruim tijdig is voor het bereiken van een gerealiseerde herindeling per 2018 menen we toch, dit als moment te moeten markeren om - indien noodzakelijk - in staat te zijn om tot een provinciaal initiatief te komen dat voor 2018 kan zijn afgerond.

- Vervolgens volgt een procedure op basis van de Wet ARHI. In bijlage 2 is een leidraad opgenomen voor de uiterlijke termijnen van de procedure voor gemeentelijke herindelingen per 2017 en 2018. Voor gemeenten die per 1 januari 2017 en 2018 herindelen worden in respectievelijk november 2016 en november 2017 herindelingsverkiezingen georganiseerd en worden de reguliere verkiezingen van maart 2018 overgeslagen. De eerste reguliere verkiezingen zijn weer in maart 2022. De zittingsduur van de raad is respectievelijk 5 en 4 jaar en 3 maanden. We hebben in de verschillende bestuurlijke overleggen kunnen vaststellen dat er brede steun is voor een dergelijke aanpak, die enerzijds de vaart er goed inhoudt en tegelijk voldoende ruimte biedt om het proces zorgvuldig verder te doorlopen.

6.3. Faciliteren

In algemene zin willen wij de volgende ondersteuning bieden:

- Een makelaar instellen (tot 1 december 2013), die opereert onder gemeenschappelijk opdrachtgeverschap van provincie en VGG en aan hen rapporteert. De heer Jansen en mevrouw Te Grotenhuis zullen deze rol vervullen.
- Indien vooronderzoek van de gemeenten zelf (waarbij wij uiteraard ook kunnen ondersteunen) hiertoe aanleiding geeft een herindelingscan.
- Leveren van kaders en personele en financiële ondersteuning bij het maken van toekomstvisies.
- Bieden van ondersteuning bij uitwerken van grote vraagstukken die in de toekomstvisies naar voren komen. Samenhang met de opgave vanuit de decentralisaties maakt hiervan onderdeel uit.
- Tijdig afspraken maken over ontvlechtingskosten Gemeenschappelijke Regelingen.

7. Slot

Wij zijn ons er van bewust dat herindeling nooit een oplossing is voor alles (bijvoorbeeld voor de financiële en kwalitatieve kwetsbaarheid van gemeenten, samenwerking van gemeenten die nodig blijft, bezuinigingen waar alle overheden een weg in moeten vinden). Het hoofddoel van gemeentelijke herindelingen is het versterken van de bestuurskracht met als doel het effectief op kunnen pakken van mogelijke kansen en aan kunnen pakken van de urgente opgaven in deze provincie. Wij verwachten met deze visie een bijdrage hieraan te leveren.

Bijlage 1: Criteria / kwaliteitseisen

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling geeft aan dat bij de toetsing van herindelingsvoorstellen de volgende criteria, in onderlinge samenhang, worden betrokken:

- Draagvlak. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie vormen van draagvlak: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk. De gekozen indeling kent bij voorkeur de steun van alle gemeente(rade)n en van de betrokken inwoners(lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak). Het beleidskader stelt daarbij expliciet dat voor het maatschappelijk draagvlak op lokaal niveau de gemeente primair verantwoordelijk is. Herindelingen zullen daarnaast beoordeeld worden vanuit de regionale opgaven en verhoudingen. Daarbij spelen de opvattingen van provincies en buurgemeenten een rol.
- Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid: Het is wenselijk dat de nieuwe gemeente een herkenbare identiteit kent. Deze kan verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, etc. Het Beleidskader stelt daarbij ook dat van de betrokken gemeentebesturen een gemeenschappelijke visie gevraagd mag worden op de wijze waarop zij in de nieuw te vormen gemeente burgers, maatschappelijke organisaties en gemeenschappen zal betrekken bij de vormgeving, en indien gewenst, bij de uitvoering van beleid.
- Bestuurskracht. Maatschappelijke opgaven en wettelijke taken dienen adequaat uitgevoerd te kunnen worden, waarbij recht wordt gedaan aan de maatschappelijke omgeving en in het belang daarvan wordt gehandeld.
- Evenwichtige regionale verhoudingen: Door de vorming van een nieuwe gemeente moeten goede regionale verhoudingen ontstaan. Gemeenten wordt gevraagd in het herindelingsadvies daarop in te gaan en o.m. aan te geven hoe de schaal zich verhoudt tot het regionale opgavenprofiel.
- Duurzaamheid. De nieuwe gemeente hoort duurzaam in staat te zijn de gemeentelijke taken (zelfstandig) uit te voeren en dient in beginsel niet op afzienbare tijd wederom bij een herindeling betrokken te worden. Omdat duurzaamheid ook een regionaal aspect, dient de regionale context bij de beoordeling meegenomen te worden.

Voor de specifieke situatie in Groningen stellen wij daarbij enkele aanvullende criteria/uitwerkingen voor, die ook door de visitatiecommissie zijn gehanteerd:

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

Grenscorrecties zullen onderdeel uitmaken en de uitkomst zijn van het vervolgproces en beoordeeld worden vanuit nut, noodzaak en draagvlak.

Bijlage 2: Leidraad voor besluitvorming gemeentelijke herindeling per 2017 en 2018 met uiterlijke termijnen (bij gemeentelijk initiatief)

Wat?	Wie?	Wanneer?	Wanneer?
Opstellen concept-herindelingsontwerp	Colleges B&W	sept. - nov. 2014	sept. - nov. 2015
Vaststelling gelijklopend herindelingsontwerp	Gemeenteraden	uiterlijk dec. 2014	uiterlijk dec. 2015
Terinzagelegging (8 weken), bestuurlijk overleg buurgemeenten, verwerking zienswijzen	Colleges B&W	jan. - apr. 2015	jan. - apr. 2016
Vaststelling gelijklopend herindelingsadvies	Gemeenteraden	uiterlijk apr. 2015	uiterlijk apr. 2016
Zienswijze provincie en toezending herindelingsadvies/ provinciale zienswijze *)	GS	vóór 1 juli 2015	vóór 1 juli 2016
Besluitvorming minister BZK / Ministerraad	Minister BZK / Ministerraad	najaar 2015	najaar 2016
Wetgevingsprocedure / parlementair besluitvormingstraject	Tweede Kamer / Eerste Kamer	dec. 2015 - juni 2016	dec. 2016 - juni 2017
Publicatie Staatsblad (inwerkingtreding herindelingswet)	Minister Justitie	uiterlijk medio sept. 2016	uiterlijk medio sept. 2016
Herindelingsverkiezingen	GS	medio nov. 2016	medio nov. 2016
Start fusiegemeente		1 jan. 2017	1 jan. 2018

*) BZK hanteert 1,5 jaar voor de parlementaire fase.