

**Ontwerpvisie op de kwaliteit van het lokaal bestuur in de
provincie Groningen**

22 mei 2012

1. Inleiding

Als provinciebestuur voelen wij ons verantwoordelijk voor de kwaliteit van het openbaar bestuur (provincie, gemeenten, waterschappen) in de provincie Groningen. Onze burgers hebben recht op een efficiënt en effectief bestuur, dat goed in staat is haar taken 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. Gemeenten die hun eigen taken en opgaven goed aankunnen (inclusief de nieuwe taken, die naar de lokale overheid worden overgedragen) en gemeenten, die alleen of samen met anderen, krachtig bij kunnen dragen aan de bovenlokale en regionale opgaven in onze provincie. Tenslotte hebben wij een rol als interbestuurlijk toezichthouder op gemeenten en waterschappen.

In deze ontwerpvisie richten wij ons met name op het lokale bestuur. Dit, omdat wij menen dat bij de huidige ontwikkelingen van schaalvergroting, decentralisaties en financiële omstandigheden, de druk op gemeenten toeneemt en er een noodzaak tot visievorming en handelen bestaat.

Vanzelfsprekend is er ook in de afgelopen jaren aandacht voor de kwaliteit van lokaal bestuur geweest. In 2008 hebben 21 van de 25 Groninger gemeenten hun bestuurskracht laten onderzoeken. Daarbij is tevens nagegaan in hoeverre gemeenten door samenwerking tot bestuurskrachtversterking komen. Geconstateerd werd dat er al veel wordt samengewerkt. Deze samenwerking werd door een overgroot deel van de gemeenten echter als niet bevredigend ervaren. In 2009 hebben de gemeenten daarom besloten om intensiever en gericht samen te gaan werken, vooral binnen de clusters, die men daartoe overeen kwam. De Groninger gemeenten besloten eveneens in de richting van de provincie verantwoording af te willen leggen over de ingeslagen weg, door in 2012 opnieuw de bestuurskracht van gemeenten te meten.¹ Inmiddels hebben de Groninger gemeenten ervoor gekozen om dit onderzoek in de vorm van een clusterevaluatie te gieten.

Wij willen de inrichting van het openbaar bestuur in onze provincie zoveel mogelijk samen met de gemeenten blijven vormgeven, elk vanuit een eigen rol en belang. Gemeenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de versterking van de kwaliteit van het lokale bestuur. Het kabinet heeft echter ook aangegeven, dat provincies een eigen verantwoordelijkheid hebben. En dat juist de provincie de bestuurslaag is, die het meeste oog heeft voor regionale ontwikkelingen. Wij onderschrijven deze opvatting. De provincie is bij uitstek het orgaan dat provinciebreed een beeld heeft van wat er speelt. Vanuit deze kennis, maar ook vanuit onze verantwoordelijkheid, willen wij inbreng hebben bij het nadenken over de bestuurlijke organisatie op lokaal en regionaal niveau, die het beste past bij de ontwikkelingen in de provincie.

In deze notitie willen wij onze visie op de huidige en toekomstige ontwikkelingen en trends, in relatie tot de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen schetsen. Daarmee geven wij uitvoering aan de op 28 september 2011 door de Staten aangenomen motie 'ontwikkeling visie en beleid gemeentelijke (her)indeling'. Ook in het gemeenschappelijke proces met de Groninger gemeenten in 2012, hebben de gemeenten ons om een 'provinciale spiegel' gevraagd.

Wij noemen onze visie in dit stadium nadrukkelijk een 'ontwerpvisie'. Het betreft onze opvatting over de bestuurlijke inrichting van de provincie. Door hier expliciet over te zijn, willen wij benadrukken dat wij het proces met de gemeenten in 2012 ruimte willen bieden en niet vooraf een hypotheek willen leggen op de uitkomst. We vinden het van belang om samen met de Groninger gemeenten en in gesprek met betrokkenen (burgers, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld) te komen tot een zoveel mogelijk gezamenlijk gedragen en toekomstbestendige visie op de bestuurlijke organisatie in onze provincie. Deze visie zal naar verwachting eind 2012 verschijnen.

De provincie Groningen is overigens niet de enige provincie waar de bestuurlijke organisatie om aandacht vraagt. Ook in andere provincies, onder meer in onze buurprovincies Friesland en Drenthe, vindt discussie hierover plaats en zien we een proces zoals hierboven is geschetst. De provincie Friesland is al langer bezig om tot aanpassing van de bestuurlijke organisatie te komen.

¹ Zie het VGG-rapport 'Steeds krachtiger besturen in Groningen' (2009).

2. Ontwikkelingen en trends

Diverse ontwikkelingen en trends leiden tot een veranderd perspectief, wanneer wij kijken naar bestuurlijke organisatie en bestuurskracht.

Burgers en samenleving

De samenleving is dynamisch en aanhoudend aan verandering onderhevig. We zien burgers, die hun leven inrichten en keuzes maken, waarbij zij steeds minder gehinderd worden door beperkingen van locatie en tijd. Mensen maken - onder meer door digitalisering en een toename van de technische mogelijkheden - deel uit van een groeiend aantal netwerken. Deze netwerken variëren naar aard, functie en schaal. Nabijheid wordt daarmee steeds meer een relatief begrip, waardoor ook de ervaring van het begrip 'buurt' of 'community' verandert.

De geïndividualiseerde en mondige burger is in toenemende mate zelfredzaam. Hij is beter in staat zijn eigen problemen te benoemen en is steeds meer geneigd (en beter in staat) oplossingen daarvoor te organiseren. Tegelijkertijd zijn er ook mensen, die kwetsbaarder zijn en waarvoor een vangnet moet bestaan.

Schaalvergroting

Naast een burger, die op steeds meer en verschillende borden tegelijkertijd schaakt, zien wij in onze provincie bedrijven, die op steeds grotere - soms zelf wereldwijde - schaal opereren. Minder dan vroeger, is de economie nu nog lokaal gebonden. Ook ruimtelijk-economische opgaven strekken zich steeds verder over provincie- gemeentegrenzen uit. Reden waarom de provincies Groningen, Friesland en Drenthe het initiatief hebben genomen voor het opstellen van een Ruimtelijk Economische Visie (REV). Daarnaast worden kansen benut in de samenwerking met partijen als het UMCG en de Rijksuniversiteit op het gebied van kenniseconomie en Healty Ageing en vindt een enorme economische groei en ontwikkeling plaats in het havengebied van de Eemsdelta.

Ook in het maatschappelijk middenveld heeft schaalvergroting plaatsgevonden, onder andere op het gebied van onderwijs, zorg en woningcorporaties. Dit vraagt veel van gemeenten, die een gesprekspartner voor deze grote spelers moeten zijn. Binnengemeentelijk bestaat daarnaast ook de behoefte aan juist kleinschaligheid. Het samen met buurt, wijk, of dorp bespreken en aanpakken van thema's. Ook daar moeten gemeenten invulling aan geven.

Complexe opgaven gemeenten

Daarnaast worden gemeenten geconfronteerd met de decentralisatie van steeds meer en vaak complexe taken (bijvoorbeeld Jeugdzorg, de extramurale begeleiding uit de AWBZ, en de nieuwe regeling Werken naar vermogen). Het organiseren van verlengd lokaal bestuur als uitvloeisel van de Wet Veiligheidsregio's (Wvr), uitvoering geven aan een nieuwe wijze van vergunningverlening in het kader van de Wabo², allerlei nieuwe eisen op het gebied van het in te voeren Interbestuurlijk Toezicht (IBT)³ en bijvoorbeeld de BAG, de GBA en de koppeling daartussen⁴. Het stelt hoge eisen aan gemeenten.

Bezuinigingen

In de huidige tijd, met bezuinigingen, aanvullende 'efficiencykortingen' bij de decentralisatie van taken en teleurstellende grondexploitaties, neemt de druk - ook financieel - op gemeenten steeds verder toe. De kortingen op de WSW-gelden⁵ drukken, mede door de economische omstandigheden in delen van onze provincie, zwaar op gemeenten in deze gebieden.

Maatschappelijke opgaven

Naast bovenstaande ontwikkelingen en tendensen in de samenleving en het openbaar bestuur, staan wij in onze provincie voor omvangrijke en vaak ingewikkelde maatschappelijke opgaven. Vraagstukken als bevolkingskrimp en daarmee de zorg voor onder meer de bereikbaarheid en leefbaarheid, de transitie van de landbouw en de hierboven genoemde ruimtelijk-economische uitdagingen, vragen om een adequate inrichting van het openbaar bestuur en een krachtig gezamenlijk functioneren van de bestuurslagen.

² Wet algemene bepaling omgevingsrecht, inwerking getreden per 1 oktober 2010.

³ Beoogde invoeringsdatum 1 juli 2012.

⁴ Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).

⁵ Wet sociale werkvoorziening.

De provincie

De huidige ontwikkelingen van bezuinigingen en decentralisaties raken uiteraard niet alleen het lokale bestuur in onze provincie, maar ook de provincie zelf. Per 2015 moeten wij € 34 miljoen per jaar bezuinigen. Taken op het terrein van regionale economie, natuur en landschap, ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer worden (verder) naar de provincies gedecentraliseerd en vanuit de provincies wordt Jeugdzorg naar de gemeenten gedecentraliseerd. De decentralisatieafspraken, die in het huidige Bestuursakkoord (2011-2015) zijn gemaakt en de provincies raken, liggen daarmee in de lijn met het advies van de commissie Lodders.⁶

Decentralisaties van taken, die in de lijn liggen met de sterkere profilering van de provincies in de afgelopen jaren als overheidslaag die zich met name richt op de ruimtelijke en economische opgaven, en de geschetste bezuinigingen scherpen ook onze eigen blik op onze provinciale taken en rollen. Wij zijn van mening, dat de bestuurslaag die verantwoordelijk is voor een bepaalde taak, deze krachtig en naar behoren moet kunnen uitvoeren.

3. Wat betekenen deze ontwikkelingen en trends voor het openbaar bestuur?

De provincie Groningen wordt gekenmerkt door relatief kleine/dunbevolkte gemeenten op het platteland met soms grote opgaven als krimp, de transitie van de landbouw, of de ontwikkeling van een haven met wereldwijde spelers en enkele grotere gemeenten met deels rurale, deels stedelijke problematiek en uitdagingen (op het terrein van infrastructuur, woningbouw e.d.). Een provincie met een grote gemeente en 22 relatief kleinere gemeenten, 'stad en ommeland'. De stad Groningen neemt in de provincie een bijzondere positie in. Een krachtige speler, met belangrijke functies en opgaven onder meer op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs, infrastructuur, huisvesting, kenniseconomie en cultuur. Een gemeente die niet alleen betekenisvol is voor onze provincie, maar een uitstraling heeft op heel Noord-Nederland. Bij het tot stand brengen van de toekomstige bestuurlijke inrichting van de provincie Groningen, is de stad Groningen een belangrijke factor.

Het provinciale bestuur heeft kerntaken op het terrein van de ruimtelijke ordening (structuurvisie), integrale ruimtelijke projecten, aankoop, inrichting en beheer van natuur- en recreatiegebieden, ruimtelijke regionale economie, regionaal economisch beleid, tweedelijns ondersteuning van gemeenten (sociale infrastructuur), interbestuurlijk toezicht op gemeenten etc. Vrijwel al deze taken worden in samenwerking met de gemeenten in de provincie uitgevoerd. Wij vinden het belangrijk, dat de gemeenten goed in staat zijn deze taken samen met ons uit te voeren.

Daarnaast hebben de gemeenten in de provincie, alleen of samen met andere partners, belangrijke taken, die per gemeente dan wel per regio kunnen verschillen. Daarbij kan gedacht worden aan taken op het terrein van demografische ontwikkelingen (in de krimpregio's), het versterken van toerisme en recreatie, het behoud en versterken van omgevingskwaliteiten, economische structuurversterking, het realiseren van gedifferentieerde woonmilieus en het behoud van voorzieningen in de kernen.

In de Veenkoloniën werken wij samen met Groningse en Drentse gemeenten aan een nieuw innovatief landbouwbeleid met een focus op agribusiness met kansen vanuit duurzame energie en klimaatverandering. Met betrokken gemeenten in de Eemsdelta zien wij grote kansen voor duurzame ontwikkeling van de economische potenties in samenhang met de ecologische kwaliteiten van het gebied. Het Lauwersmeergebied willen wij met betrokken partijen in zowel Groningen als Fryslan, de komende jaren positioneren als een internationale toplocatie op het gebied van natuurontwikkeling en watermanagement en een regionaal vliegwiel voor visserij en toerisme. Binnen de vrijwillige unieke samenwerking in de Regio Groningen- Assen, wordt samen met de provincie Drenthe en twaalf gemeenten in Groningen en Drenthe over bestuurlijke grenzen heen gekeken, om kansen te creëren voor goede ontwikkelingen in het regiogebied. Kansen op goed werk, goed onderwijs, goede bereikbaarheid, goede voorzieningen en een goed betaalbare woning in een uitstekende woonomgeving.

Het betreft een breed palet aan taken, waarvoor sterke gemeenten nodig zijn. Daarnaast vragen grote en complexe maatschappelijke – veelal gemeentegrens overstijgende – opgaven ook om een meer en meer verbindende bestuursstijl. Als we bijvoorbeeld kijken naar de krimppogave, dan zullen

⁶ 'Regie, Ruimte en Rekenschap', Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008).

gemeenten verbindingen moeten leggen met betrokken partijen, zoals woningcorporaties en instellingen. Samen met deze partners moet gezocht worden naar passende oplossingen voor deze ingewikkelde problematiek.

Naar onze mening laten de trends en ontwikkelingen waarmee het openbaar bestuur wordt geconfronteerd, duidelijk zien dat er steeds meer afstemming en overleg tussen gemeenten nodig is. De vraagstukken zijn niet van een zodanige aard, dat ze door individuele gemeenten kunnen worden aangevat en opgelost.

Binnen het openbaar bestuur, ook in onze provincie, zal het steeds vaker voorkomen c.q. noodzakelijk zijn, dat voor het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken en/of het creëren van voorwaarden om maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld in de sfeer van sociaal-economische ontwikkelingen, bestuurlijke arrangementen worden getroffen, die adequaat zijn voor de schaal waarop deze vraagstukken c.q. ontwikkelingen zich aandienen. Soms kan het nodig zijn dat een dergelijk arrangement op de schaal van de provincie getroffen wordt. De regionale uitvoeringsdienst (Rud) is daarvan een voorbeeld, net als de organisatie van de hulp- en veiligheidsdiensten. Ook onderdelen van de Jeugdzorg zullen vooralsnog (volgens het huidige landelijke kader) op provinciale schaal georganiseerd worden. Voor andere zaken kunnen arrangementen op regionale schaal getroffen worden. Binnen de provincie, zoals voor de krimpopgave en/of over de provinciegrens heen, zoals bij de regiovisie Groningen-Assen. Voor vele andere zaken blijft de schaal van de (samenwerkende-) gemeenten geëigend, ook in de toekomst. Besturen in partnerschap met waarborgen voor democratische legitimatie past in onze visie goed in deze en de komende tijd, waarbij extra waakzaamheid voor het creëren van vierde bestuurslagen en overbodige bureaucratie geboden is. In onze ogen komt het aan op een open samenstel tussen overheden, met ruimte en respect voor elkaars rollen en posities. Dit vraagt uiteraard iets van de provincie, maar evenzeer van de (samenwerkende-) gemeenten, die voldoende in staat dienen te zijn om in de hier bedoelde arrangementen hun rol goed te kunnen vervullen en hun bijdrage te leveren.

4. Waar staan we nu?

In 2008 hebben 21 van de 25 Groninger gemeenten bestuurskrachtmetingen laten uitvoeren. Over intergemeentelijke samenwerking zijn toen de volgende conclusies getrokken⁷:

1. Er wordt veel samengewerkt: Alle onderzochte gemeenten onderhouden van oudsher veel samenwerkingsrelaties. De mate waarin men afhankelijk is van die samenwerking verschilt per gemeente. Datzelfde geldt voor de mate waarin men in staat is om regie te voeren. De hoeveelheid bestuurlijke en ambtelijke energie die deze samenwerking met zich meebrengt is aanzienlijk.
2. De huidige situatie is niet bevredigend: In het overgrote deel van de gemeenten wordt de samenwerking als niet bevredigend ervaren. Als oorzaken worden genoemd het gebrek aan resultaten en efficiency en het wantrouwen en achterdocht die succesvolle samenwerking in de weg staan.
3. Institutionaliseren van de samenwerking: De discussies over de toekomst van samenwerking gaan meer over instituten en structuren dan over resultaten en kwaliteit.
4. Provincie stuurt beperkt: De sturende rol van de provincie bij het tot stand brengen van samenwerking is beperkt en niet helder. Gemeenten zijn op hun beurt vaak niet duidelijk over wat zij precies van de provincie verwachten.
5. Clustering komt moeizaam op gang: In de afgelopen jaren vinden de Groninger gemeenten elkaar steeds vaker in clusterverband. De clustersamenwerking ontwikkelt zich van onderop en omvat vaak operationele (ondersteunings)taken. De directe drijfveer voor deze samenwerking is efficiency, d.w.z. het bereiken van een betere kosten-kwaliteitsverhouding. Daarnaast ontwikkelen zich clusters waarin ook voor strategische bovenlokale opgaven wordt samengewerkt. De praktijk toont aan dat clustervorming niet vanzelf gaat en veel bestuurlijke stuurmanskunst vergt.

De leden van de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) hebben daarop het bestuur van de VGG gevraagd om met een concreet voorstel te komen voor de doorontwikkeling van de samenwerkingsstructuur. Het eindbeeld "moest een bijdrage leveren aan de doelstelling: het vergroten

⁷ Zie het VGG-rapport 'Steeds krachtiger besturen in Groningen' (2009).

van de gezamenlijke bestuurskracht, door meer samen te werken en de bestaande samenwerkingsverbanden transparanter te maken."⁸ In 2009 hebben de Groninger gemeenten aangegeven hun toekomst zelf richting te willen geven en hun bestuurskracht verder te willen ontwikkelen door in clusterverbanden samen te gaan werken. Daarbij hebben de gemeenten afgesproken dat zij verantwoording zullen afleggen over deze ingeslagen weg, door in 2012 de clustersamenwerking te evalueren.

De koers van gemeenten om samenwerking verder vorm te geven in clusters hebben wij onderschreven. In onze brief van 10 juni 2010 (2010-33.629/23/A.18, ABJ) formuleerden wij dit als volgt: "De door gemeenten ingeslagen weg wekt bij ons vertrouwen. Evenals de bestuurlijke begeleidingscommissie van het rapport 'Steeds krachtiger besturen in Groningen', willen wij echter ook benadrukken, dat de inspanningen van gemeenten op het gebied van bestuurskrachtversterking niet vrijblijvend kunnen zijn. De gemeenten doen er goed aan om in de komende twee jaar met kracht invulling te geven aan de opdracht, die zij zichzelf gesteld hebben en met elkaar zijn aangegaan. Dit vraagt van gemeenten dat zij hun verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen over de ingeslagen weg. Het voornemen van gemeenten om de bestuurskracht in 2012 met een nieuwe ronde onderzoeken inzichtelijk te maken, lijkt ons daarom zeer wenselijk. Wij willen de resultaten daarvan afwachten, alvorens wij - samen met gemeenten - zullen nagaan of een en ander voldoende resultaten sorteert en perspectief biedt voor een bestuurskrachtige toekomst."

Provinciale Staten

Provinciale Staten hebben de druk op de Groninger gemeenten onderkend en eind september 2011 een motie aangenomen, waarin onder andere het volgende werd geconstateerd:

- de huidige en te verwachten financiële situatie van de Groningse gemeenten is zorgelijk;
- er is in het recente verleden onderzoek gedaan naar bestuurskracht van de Groningse gemeenten en een vervolg is wenselijk;
- uit signalen van verschillende gemeenten is gebleken dat er gevraagd wordt om regie door de provincie;
- gemeenten komen meer onder financiële druk te staan in verband met de decentralisatie vanuit Den Haag.

Vervolgens werd overwogen:

- dat een intensievere en slimmere samenwerking tussen kwetsbare gemeenten de financiële positie van die gemeenten op korte termijn kan verbeteren
- dat schaalvergroting door een nieuwe gemeentelijke herindeling binnen afzienbare termijn zowel de financiële als de algemene positie van gemeenten die het aangaat, blijvend kan verbeteren

Gevraagd werd vervolgens om visie en beleid van het college van GS inzake de ideale gemeentelijke indeling over 3 tot 5 jaar.

De gemeenten waren op het moment van de motie al begonnen met de voorbereidingen voor de clusterevaluaties. Wij hebben daarop samen met de Groninger gemeenten/VGG een proces geformuleerd, dat volgens ons recht doet aan datgene wat binnen de VGG reeds in gang was gezet en tevens recht te doen aan de motie, die breed in de Provinciale Staten werd gedragen.

In de eerste helft van 2012 zullen de gemeenten hun clustersamenwerking evalueren. Wij stellen in deze periode de provinciale ontwerpvisie en een vlekkenkaart op. Deze afzonderlijke trajecten komen in de tweede helft van 2012 bij elkaar. De uitkomsten van de afzonderlijke trajecten dienen als input voor een visitatiecommissie, die dan in opdracht van de provincie en de Groninger gemeenten aan de slag gaat. De commissie zal een oordeel geven over de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen en aanbevelingen voor de toekomst doen. Bij brief van 22 februari jl. hebben wij zowel Provinciale Staten als de colleges van Burgemeester en Wethouders over dit proces geïnformeerd⁹.

Wij menen dat dit gezamenlijke proces met gemeenten een grote kans biedt om in onze provincie tot een gedragen toekomstvisie op het openbaar bestuur te komen, dat ingericht is naar de eisen van deze en de aankomende tijd. Omdat het openbaar bestuur ten dienste staat van de burger, vinden wij het van groot belang dat burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld bij de gesprekken die daarover gevoerd gaan worden, betrokken worden. Door middel van de vlekkenkaart en deze

⁸ Zie het VGG-rapport 'Steeds krachtiger besturen in Groningen' (2009): p. 4.

⁹ Met resp. briefnummers 2012-07961/8/A.21, ABJ en 2012-07965/8/A.21, ABJ.

ontwerpvisie willen wij de gemeenten in de provincie faciliteren en stimuleren hun verantwoordelijkheid op te pakken. Voor de inspanningen van de VGG in het hele proces hebben wij veel waardering.

5. Niets doen is geen optie

Voor ons is het duidelijk, dat opschaling van het lokale bestuur in onze provincie nodig is. Niets doen is geen optie. Dit komt overeen met de ontwikkelingen die wij nu al zien en in voorgaande paragrafen hebben beschreven. Gemeenten hebben elkaar nodig en zoeken elkaar steeds vaker en intensiever op, bij de uitvoering van bestaande taken en het oppakken van nieuwe taken.

Gemeenten in de provincie werken samen, in clusterverband en op sommige terreinen ook op provinciaal niveau (o.m. openbare gezondheidszorg, brandweezorg en regionale uitvoeringsdiensten). Samenwerking wordt niet alleen gezocht op het gebied van de zogenaamde beleidsarme 'PIOFAH-taken'¹⁰, maar ook op meer uitvoeringstaken (zoals sociale dienst, vergunningverlening, toezicht en handhaving, sociale werkvoorzieningen) en meer complexe beleidsterreinen (zoals de WMO) en bij gebiedsopgaven (bv. Agenda Veenkoloniën en Eemsdelta). Ook voor de taken die gedecentraliseerd worden, zoeken gemeenten elkaar op. Naast de samenwerking tussen Groninger gemeenten, zien wij dat er door Groninger gemeenten soms ook wordt samengewerkt over de provinciegrens heen, met Drentse of Friese gemeenten. Dat is het geval bij de onderlinge afstemming en het realiseren van de gebiedsopgaven (bv. in het Lauwersmeergebied, de Veenkoloniën en de regiovisie Groninger - Assen), maar soms ook op andere, meer operationele terreinen.

Opschaling kan op veel verschillende manieren gestalte worden gegeven, door (verdere) ambtelijke samenwerking, door bestuurlijke samenwerking of door fusie (herindeling). Uiteraard kan er ook sprake zijn van zowel ambtelijke als bestuurlijke samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking kent veel vormen en variaties. Zo zijn er verschillen in de mate waarin de samenwerking geformaliseerd is, van overlegvormen tot gemeenschappelijke regelingen. Er zijn ook verschillen in de verstrekking van de samenwerking: van (lichte) ambtelijke samenwerking tot een nagenoeg volledige ambtelijke integratie (bv. De Kompanjie) of de gemeente Ten Boer, die haar taken wegzet in de ambtelijke organisatie van de gemeente Groningen.

Wij zijn van mening dat gemeenten in eerste instantie zèlf verantwoordelijk zijn voor hun eigen functioneren en daarom ook zèlf het initiatief dienen te nemen bij het zoeken naar oplossingen voor door hen ervaren kwetsbaarheden. De clusterevaluatie die gemeenten in de eerste helft van 2012 uitvoeren, vinden wij daarom heel passend.

Wij merken in de gesprekken die wij met gemeenten voeren, dat de meeste gemeenten zich ook bewust zijn van het feit dat er partners gezocht moeten worden om de eigen bestuurskracht te versterken. Wij zien echter ook, dat de samenwerking tussen gemeenten vaak behoorlijk moeizaam verloopt en dat er vaak veel tijd en energie gaat zitten in ambtelijk en bestuurlijk overleg en afstemming. Samenwerking tussen gemeenten vraagt dus ook veel van gemeenten. Dat is overigens niet specifiek voor de gemeenten in onze provincie.

In de landelijke praktijk worden allerlei oorzaken voor moeizame samenwerking tussen gemeenten genoemd. Deze kunnen liggen in verschillen in urgentie tussen gemeenten, in de opvattingen over wat de insteek moet zijn wanneer samengewerkt wordt (alleen als het winst voor de eigen gemeente oplevert, of is samenwerking een kwestie van geven en nemen?), wat samenwerking moet opleveren, de samenwerkingskoers, de cultuur, dan wel het ontbreken van een persoonlijke klik tussen sleutelpersonen. Ook is samenwerking tussen gemeenten moeizaam, wanneer iedere partner in die samenwerking voor haar of zijn gemeente concrete resultaten op korte termijn wil zien. Een samenwerking tussen gemeenten tot stand brengen die winst kan uitstralen naar alle deelnemers, lijkt vaak een moeilijke opgave.

Gemeentelijke herindeling zou voor bovengestelde een oplossing kunnen zijn. Het voordeel van fusie van gemeenten boven samenwerking is, dat in de nieuwe gemeente veel meer naar het voordeel voor de nieuwe gemeente in zijn totaliteit wordt gekeken. Wanneer een gemeente niet op talloze vlakken in

¹⁰ Personeel, informatisering, organisatie, financiën, administratie en huisvesting.

verschillende rechtsvormen met andere gemeenten samenwerkt, is het voor een gemeenteraad beter mogelijk om haar (controlerende) taken te vervullen. Het ligt voor de hand om aan te nemen, dat de doorzettingsmacht en invloed (bijvoorbeeld bij de realisatie van ruimtelijk-economische opgaven) van een grotere gemeente groter is, dan van een aantal kleinere samenwerkende gemeenten, die eerst tot onderlinge afstemming moeten komen en ook eigen belangen hebben. In de praktijk blijkt dat intensieve ambtelijke samenwerking tot beleidsharmonisatie leidt, temeer omdat gemeenten die samenwerken, vaak ook dezelfde soort/gezamenlijke opgaven hebben. De vraag die in onze ogen aandacht verdient is of meerdere besturen bij intensievere vormen van ambtelijke samenwerking op de langere termijn te rechtvaardigen zijn.

Gemeentelijke herindeling heeft echter ook nadelen. Veel gehoorde argumenten tegen herindeling zijn de grotere afstand tot de burger en minder lokaal maatwerk. Wij menen niet dat gemeentelijke herindeling het panacee voor alle gemeenten is. Zeker in meer dunbevolkte gebieden met meer beheersmatige opgaven zal een fusie wellicht niet nodig en of gewenst zijn. Wij zijn echter tegelijkertijd van mening, dat de afstand tot de burger, lokaal maatwerk en het organiseren van onder meer binnengemeentelijke democratie, afhankelijk is van de wijze waarop een gemeente handelt en zichzelf organiseert en niet zonder meer afhankelijk is van de gemeentegrootte.

Zoals wij eerder in deze ontwerpvisie aangaven, vinden wij het belangrijk dat gemeenten in eerste instantie zelf richting geven aan hun toekomst. Wij vinden het van belang dat gemeenten - tegen de in deze paragraaf geschetste achtergrond - een toekomstvisie op zichzelf en in relatie tot hun (bestuurlijke) omgeving gaan ontwikkelen. Voor onszelf zien wij daarbij een stimulerende en ondersteunde rol. Stappen tot opschaling dienen naar onze mening gezet te worden, door middel van passende, effectieve en efficiënte samenwerkingsarrangementen, op clusterniveau of op provinciale schaal, dan wel door middel van gemeentelijke herindelingen. Het proces dit jaar om met een gezamenlijk traject tot een zoveel mogelijk gedragen visie op de toekomstige bestuurlijke organisatie voor onze provincie te komen, beschouwen wij daartoe als een belangrijke eerste stap.

Wij kunnen gemeentelijke herindeling in beginsel niet opleggen. Wij zijn van mening dat gemeenten moeten zorgen voor voldoende draagvlak in hun gemeente voor een fusie met andere gemeenten. Het huidige landelijke beleidskader herindeling beperkt de provincies sterk in het initiëren van herindelingen. In feite kan de provincie alleen het initiatief nemen, wanneer het mis gaat of mis dreigt te gaan met gemeenten. Minister Spies heeft dit onlangs bevestigd in haar brief aan de Tweede Kamer (d.d. 29 maart 2012). Zij geeft aan dat naast "draagvlak", ook "inhoudelijke noodzaak" en "urgentie" criteria zijn waarop herindelingvoorstellen worden getoetst. "Het nieuwe criterium "urgentie" behelst een weging van bestuurskracht, regionale opgaven en samenhang en het financiële perspectief van gemeenten, afgezet tegen de benodigde tijd om verbeteringen aan te brengen dan wel mogelijke alternatieven voor herindeling te beproeven".¹¹

In voorkomende situaties zullen wij evenwel zo optimaal mogelijk van onze bevoegdheden gebruikmaken. Zoals wij in ons collegeprogramma hebben aangegeven, zullen wij wanneer gemeenten er onderling niet (goed) uitkomen, een actieve, bemiddelende en zo nodig een regisserende rol vervullen. Wij doen dit om meerdere redenen. Wij voelen de verantwoordelijkheid voor een goed bestuur ten behoeve van onze burgers. Ook vinden wij dat onze provincie gebaat is bij sterke gemeenten, die hun taken op een goede en efficiënte manier uitvoeren. Ten slotte hebben wij de taak en verantwoordelijkheid vanuit het interbestuurlijk toezicht van de provincie op gemeenten.

Elke situatie staat op zichzelf en het is moeilijk om generieke uitspraken te doen over hoe wij in welke situatie zullen handelen. Daarom schetsen wij enkele voorbeelden:

- Wij willen nadrukkelijk onze inbreng hebben in situaties, waarin de keuze van één of meer gemeenten voor samenwerking er toe leidt dat de fundamentele problemen in een buurgemeente die fusie als enige mogelijkheid ziet, niet worden opgelost. In dergelijke situaties zien wij een belangrijke rol voor de provincie weggelegd, in eerste instantie als gesprekspartner.
- Wij zien ook een rol voor de provincie in die situaties, waarin overleg structureel is vastgelopen, partijen er niet meer uitkomen dan wel geen voortgang maken en toch oplossingen noodzakelijk zijn.

¹¹ Brief van minister Spies d.d. 29 maart 2012, met kenmerk 2012-0000191584.

6. Randvoorwaarden

Zoals aangegeven, vinden wij het onontkoombaar dat er opschaling van het lokaal bestuur in onze provincie plaatsvindt. Dit kan door fusies van gemeenten, dan wel door intensieve vormen van samenwerking van gemeenten op clusterniveau en provinciale schaal bereikt worden. Welke vorm en schaal is afhankelijk van de knelpunten en de opgaven die er zijn.

Ten aanzien van de uiteindelijke visie die wij met gemeenten willen opstellen op de toekomstige inrichting van het openbaar bestuur in onze provincie, achten wij het zeer van belang dat er bestuurlijke evenwichtigheid in de provincie ontstaat. Met clusters, dan wel nieuwe gemeenten, met wie wij dezelfde soort uitvoeringsagenda's op kunnen stellen.

Zowel samenwerking tussen gemeenten (in clusterverband) als een herindeling van gemeenten, dient naar onze mening aan een aantal kwaliteitseisen voldoen. De samenwerking of fusie moet:

- Voldoende bestuurskrachtig zijn (met bestuurders van de juiste kwaliteiten), als het gaat om bestuurlijke sturing te geven aan besluitvorming over uitvoering van en verantwoording over beleid.
- Over een ambtelijke organisatie beschikken, die voldoende robuust is en die in staat is taken en verantwoordelijkheden adequaat en op een professionele wijze uit te oefenen. De organisatie van de nieuwe gemeente of de samenwerkende gemeenten wordt hierdoor in personele zin minder kwetsbaar.
- In staat zijn een goede bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke opgaven en taken, die aan de orde zijn (aansluiten bij de problemen, opgaven en uitdagingen, die er liggen).
- Een volwaardige gesprekspartner zijn voor maatschappelijke organisaties en de regierol oppakken naar medeoverheden en maatschappelijke partners.
- Bij de vormgeving van beleid voldoende rekening houden met de diversiteit van de verschillende lokale gemeenschappen. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in een adequate interactie met de samenleving (burgers en maatschappelijk middenveld) en een visie op binnengemeentelijke decentralisatie of ambtelijke deconcentratie, in een actief kernenbeleid of wijkgericht werken.
- In staat zijn bovenlokale of regionale maatschappelijke opgaven goed op te pakken.
- Een gezonde financiële basis hebben.
- Toegerust zijn en voldoende omvang hebben voor een langere periode.
- Een adequate oplossing bieden voor de problemen en knelpunten van alle betrokken gemeenten in het cluster/de regio.
- Een logische interne samenhang hebben. De aard van interne samenhang kan heel verschillende vormen hebben: cultureel, sociaal, economische, geografisch etc.
- Zo veel mogelijk aansluiten bij maatschappelijke oriëntaties van burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld.
- Goed in staat zijn te acteren binnen regionale bestuurlijke verhoudingen. D.w.z. dat de gemeente/het cluster in staat is een meerwaarde te leveren bij het oppakken van regionale opgaven en taken, in samenwerking met andere gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de provincie.
- Goed democratisch gelegitimeerd zijn.

7. Samenvattend

Diverse ontwikkelingen en trends leiden tot een veranderd perspectief, wanneer wij kijken naar bestuurlijk organisatie en bestuurskracht in de provincie Groningen. De huidige (omvang van de) gemeenten in de provincie Groningen in beschouwing nemend, denken wij dat het voor veel gemeenten moeilijk wordt hun (toekomstige) taken op een goede manier uit te voeren.

De afgelopen jaren zijn de gemeenten, veelal in VGG verband, bezig geweest met de vraag hoe de bestuurskracht vergroot kan worden. In 2009 hebben de Groninger gemeenten aangegeven hun toekomst zelf richting te willen geven en hun bestuurskracht verder te willen ontwikkelen door in clusterverbanden samen te gaan werken. Daarbij hebben de gemeenten afgesproken, dat zij

verantwoording zullen afleggen over deze ingeslagen weg, door in 2012 de clustersamenwerking te evalueren.

Provinciale Staten hebben de druk op de gemeenten onderkend en eind september 2011 een motie aangenomen, waarin ons gevraagd werd om visie en beleid te ontwikkelen inzake de ideale gemeentelijke (her)indeling over 3 tot 5 jaar. De gemeenten waren op dat moment al begonnen met de voorbereidingen voor de clusterevaluatie. Wij hebben daarop samen met de Groninger gemeenten/VGG een proces geformuleerd, dat volgens ons recht doet aan datgene wat door de VGG reeds in gang was gezet en tevens recht te doen aan de motie die breed in de Staten werd gedragen. De gemeenten evalueren in de eerste helft van 2012 hun clustersamenwerking en wij stellen in deze periode de provinciale ontwerpvisie en de vlekkenkaart op. Deze afzonderlijke trajecten komen in de tweede helft van 2012 bij elkaar. De uitkomsten van de afzonderlijke trajecten dienen als input voor een visitatiecommissie, die dan aan de slag gaat en een oordeel gaat geven over de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen en met aanbevelingen zal komen.

Op basis van de ontwikkelingen die wij zien en in deze visie beschrijven is het voor ons duidelijk, dat de uitkomst van het gezamenlijk proces in ieder geval zal moeten leiden tot een verdere opschaling van het lokale bestuur in onze provincie. Niets doen is in onze ogen geen optie. Opschaling kan op verschillende manieren gestalte worden gegeven, door (verdere) ambtelijke samenwerking, door bestuurlijke samenwerking of door fusie (herindeling). Uiteraard kan er ook sprake zijn van zowel ambtelijke en bestuurlijke samenwerking of alleen bestuurlijke samenwerking. Zowel samenwerking tussen gemeenten (in clusterverband) als een fusie moet in onze ogen aan een aantal kwaliteitseisen voldoen, onder andere op het gebied van bestuurlijke en ambtelijke capaciteit, (gemeente)financiën, interne samenhang en toekomstbestendigheid.

Wij zijn van mening dat gemeenten in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen functioneren en daarom ook zelf het initiatief dienen te nemen bij het zoeken naar oplossingen voor door hen ervaren kwetsbaarheden. Wij merken dat de meeste gemeenten zich ook bewust zijn van het feit dat er partners gezocht moeten worden om de bestuurskracht te versterken. Gemeenten hebben elkaar nodig en zoeken elkaar steeds vaker en intensiever op bij de uitvoering van taken en het oppakken van nieuwe taken, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Gemeenten werken samen in clusterverband, in regionaal verband en op sommige terreinen ook op provinciaal niveau. Wij merken echter ook, dat de samenwerking tussen gemeenten vaak behoorlijk moeizaam gaat en dat er veel tijd en energie gaat zitten in ambtelijk en bestuurlijk overleg en afstemming en zien hiervoor diverse oorzaken.

Wij willen de komende tijd benutten om vanuit onze rollen en belangen bij te dragen aan een open proces met gemeenten en anderen (burgers, maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven) om voor de toekomst die bestuurlijke organisatie te creëren, die adequaat moet worden geacht voor het aanpakken van de maatschappelijke vraagstukken en opgaven, die zich in onze provincie aandienen.