

Bestuurlijke herindeling Groningen
Rapportage en advies van de makelaars
Zwolle, 13 december 2013

Onze opdracht en werkwijze

De Vereniging van Groninger Gemeenten en de provincie Groningen hebben ons, Hannie te Grotenhuis en Jan Hendriks, gevraagd als makelaar te fungeren gedurende de maanden waarin de 23 Groninger gemeenten tot nadere besluitvorming moesten komen over hun bestuurlijke toekomst. Wij hebben ons werk gedaan in de maanden augustus – december 2013.

In december verwacht het college van Gedeputeerde Staten (GS) een antwoord van de gemeenteraden op de vraag met welke gemeenten een volgende stap in de fase naar een definitief besluit over herindeling wordt gezet. Oorspronkelijk was de vraag van GS om aan te geven als gemeente met wie zij uiterlijk januari 2018 een nieuwe gemeente zou gaan vormen. Gaandeweg echter bleek de VGG en de gedeputeerde voor bestuurlijke organisatie dat deze formulering een stap te ver was, en dat de nieuwe formulering beter recht deed aan de werkelijkheid van dit moment. Immers, de eerst geformuleerde stap is voorbehouden aan de uitspraken in het kader van de formele Arhi-procedure. De nieuw gekozen formulering is vervolgens ook door ons gehanteerd.

Onze opdracht luidde:

Eind 2013 is het volgende bereikt:

- *Er is een evenwichtig en zo precies mogelijk beeld van de grenzen van nieuwe gemeenten*
- *Er is een evenwichtig en zo precies mogelijk beeld van de nieuwe bestuurlijke verhouding en taakverdeling tussen de nieuwe gemeenten en de provincie.*
- *Er is een helder beeld van al opgeloste vraagstukken en nog op te lossen vraagstukken, alsmede scenario's voor oplossingsrichtingen.*
- *Provincie is klaar voor en heeft een helder beeld van de wijze van regie van het proces om te komen tot een nieuwe indeling van gemeenten die aan de gestelde voorwaarden voldoet.*

Daartoe doet de makelaar het volgende:

- *Inventariseert vanuit het 'basisbeeld Jansen' de door gemeenten gewenste wijzigingen, om zo tot een evenwichtige nadere uitwerking van het beeld van 'nieuwe gemeenten' te komen in de vorm van 'onderzoeksgebieden'*
- *Treedt met de deelnemende gemeenten uit de onderzoeksgebieden in gesprek om hen te helpen bij het formuleren van de openstaande vragen en knelpunten (de "Gordiaanse knopen").*
- *Ondersteunt de zelfstandig door gemeenten op te starten processen in de gebieden om te komen tot oplossing van vragen en knelpunten dan wel identificatie van vragen en knelpunten die derden (provincie) zouden moeten helpen oplossen.*
- *Inventariseert de behoefte van gemeenten waar het gaat om facilitering door de provincie (op weg naar) de ARHI-procedure en bereidt de weg daartoe voor bij de provincie.*

Dat mondt uit in:

De makelaar verwoordt zijn advies tot nadere invulling van het 'rapport Jansen' en biedt dit aan ons en aan het Dagelijks Bestuur van de Vereniging van Groninger Gemeenten aan.

Het kader voor de opdracht werd gegeven in de 'Visie op de bestuurlijke organisatie', zoals die voor de zomer in 2013 door GS is vastgesteld. Daarin staan onder meer de criteria benoemd waaraan de nieuwe bestuurlijke indelingen moeten voldoen. Ook stelt het kader als uitgangspunt dat de provincie uitgaat van de voorstellen zoals die door de visitatiecommissie o.l.v. de heer Jansen zijn gedaan. Een eventuele wijziging van deze voorstellen is mogelijk, aldus de provincie, maar deze moet dan provinciebreed een betere indeling opleveren, er mogen geen 'witte vlekken' ontstaan en de wijziging moet tot evenwichtige regionale verhoudingen leiden.

Wij hebben beiden gemiddeld 1,5 dag per week besteed aan het makelaarswerk, waarbij we ons hebben geconcentreerd op de knelpunten of 'gordiaanse knopen' die de gemeenten niet (goed) opgelost kregen, terwijl de oplossing ervan ten behoeve van de besluitvorming in december cruciaal was. In de praktijk betekende dit dat we relatief veel inzet hebben gepleegd voor bepaalde clusters van gemeenten terwijl andere clusters ons niet of nauwelijks nodig hadden.

We zijn in augustus/ september gestart met een ronde langs burgemeesters en gemeentesecretarissen, en een enkel clustergesprek waaraan burgemeesters en gemeentesecretarissen deelnamen en soms ook een wethouder afhankelijk van hoe het onderwerp bestuurlijke herindeling in de colleges is belegd. Deze eerste ronde was enerzijds bedoeld om te inventariseren wat de knelpunten waren en hoe wij bij de oplossing ervan van dienst zouden kunnen zijn. Anderzijds werden de gesprekken ook meteen benut om oplossingen voor aanwezige knelpunten te vinden.

In de maanden na deze eerste ronde hebben wij:

- een gesprek tussen Groningen en Slochteren georganiseerd om procedureafspraken te maken over Meerstad; na afloop hebben wij de gemaakte afspraken op papier gezet en naar de beide gemeenten verzonden.
- een groepsgesprek gehouden met Haren, Ten Boer en Groningen.
- een gesprek gevoerd met leden van GS te weten de heren Van de Berg, De Vey Mestdagh en Moorlag over de financiële problematiek van Ten Boer, een eventuele grensoverschrijdende herindeling van Haren, en de toekomstige rol- en taakopvatting van de provincie.
- samen met de CvdK van de provincie Groningen heeft de heer Hendriks een gesprek gevoerd met de CvdK van Drenthe over een eventuele grensoverschrijdende fusie tussen Haren en Tynaarlo.
- verschillende bijeenkomsten mee voorbereid en begeleid van de colleges en raden van Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Eemsmond, Loppersum en Winsum.
- twee groepsgesprekken en tussendoor individuele of kleinere groepsgesprekken georganiseerd met de gemeenten Bellingwedde, Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Slochteren, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde met het oogmerk in dit deel van de provincie tot een herindeling te komen waarbij regionaal evenwicht zou ontstaan en evenwicht ten opzichte van andere nieuwe en grotere gemeenten in het Groningse.
- tussen dit alles door gevraagd en ongevraagd contact gehouden met een groot aantal van de 23 gemeenten waardoor we op de hoogte bleven van de ontwikkelingen.
- overleg gevoerd met de voorzitter van de VGG en de bestuurlijk verantwoordelijke voor bestuurlijke herindeling van de provincie, met de CvdK van Groningen en met het DB van de VGG.

Resultaten

Toen wij ons werk begonnen viel het ons in positieve zin onmiddellijk op dat er bij de gemeenten groot draagvlak bestond voor het advies van de visitatiecommissie. De analyse van de commissie werd herkend en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot herindeling werd door verreweg de meeste

gemeenten onderkend. Het advies was daarmee een sterke en richtinggevende katalysator in de discussie over de bestuurlijke inrichting van Groningen.

In haar 'Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen' gaf de provincie gemeenten de ruimte om, onder voorwaarden, met alternatieve voorstellen voor herindeling te komen. Deze ruimte hebben de gemeenten in hun denken benut. In het Noorden komen de gemeenten met eigen indelingsvoorstellen, die voldoen aan de criteria. In Oost-Groningen worden de mogelijkheden hiertoe nog nader verkend.

Het resultaat op dit moment is dat 14 van de 23 gemeenten een duidelijke uitspraak hebben gedaan, waarmee de verkenning naar drie nieuwe gemeenten in plaats van de huidige 14 een volgende fase van verdieping kan ingaan. Het gaat hierbij om de gemeenten in het Westerkwartier, het Hogeland en Eemsdelta, en de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Geen geringe prestatie!

Niet alle nieuwe gemeentegrenzen zijn daarmee al helemaal geformuleerd.

De gemeenten Groningen en Slochteren moeten nog beslissen over Meerstad en de gemeenten Winsum en Zuidhorn over Middag-Humsterland. Wij hebben de betreffende gemeenten geadviseerd eerst de hoofdstructuur van de nieuw te vormen gemeenten vast te stellen en daarna pas de grenscorrectie. Reden is dat de grenscorrectie moet worden gezien in het licht van de nieuwe hoofdstructuur en ook in samenspraak met de nieuwe bestuurlijk partners. Overigens leert ervaring dat een grenscorrectie tijd kost, bijvoorbeeld vanwege de medewerking van kadaster; hiermee moet in de planning dus goed rekening worden gehouden.

Verder hebben de provincie en de VGG ondertussen ook nadere procesafspraken gemaakt over de opstelling van een visie op de toekomstige rol- en taakinvulling van de provincie.

Hieronder geven wij - sterk samengevat - het resultaat per cluster van gemeenten weer, waarbij we de benaming van de visitatiecommissie hanteren. In de op dit moment bekende raadsbesluiten zijn vaak nuanceringen en voorwaarden geformuleerd bij het hoofdbesluit, die wij hier nu niet nader beschrijven maar die uiteraard wel zeer belangrijk zijn voor het vervolg en de definitieve besluitvorming.

Westerkwartier

De vier gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn hebben zich tot elkaar bekend: met ingang van januari 2018 willen zij samen één nieuwe gemeente vormen. Zij zijn hiervoor een proces gestart dat voorspoedig en naar wens verloopt. Hiermee realiseren zij het advies van de visitatiecommissie. In het eerste gesprek met deze vier gemeenten bleek dat nadere hulp of advies van onze zijde niet nodig was. Wij hebben hen dan ook maar één keer gesproken.

De gemeente Winsum en Zuidhorn moeten nog wel nadere afspraken maken over Middag-Humsterland, zodat deze grenscorrectie goed meegenomen wordt in de arhi-procedure en uiteindelijke herindeling die vanaf 1 januari 2018 zijn beslag krijgt. De visitatiecommissie adviseerde Middag-Humsterland onder te brengen bij de nieuwe BMW-gemeente, maar zowel Winsum als Zuidhorn zijn er niet van overtuigd dat dit de beste oplossing is. Het lijkt erop dat gekozen zal worden, mede op basis van de wensen van bewoners, voor een toedeling van Middag-Humsterland aan de nieuwe gemeente Westerkwartier.

Wij zien hierin geen bezwaar. Belangrijk is wel dat Winsum en Zuidhorn zo spoedig mogelijk in de eerste helft van 2014 nadere afspraken maken over Middag-Humsterland, en zij zullen dit moeten doen in samenspraak met hun fusiepartners.

Eemsdelta en Hoogeland

De visitatiecommissie adviseerde in het noorden/ noord-oosten van Groningen twee nieuwe gemeenten. Eén bestaande uit de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en het landelijke gebied

van Eemsmond (Hoogeland), en één bestaande uit de gemeenten Appingedam, Delfzijl, Loppersum en het havengebied van Eemsmond (Eemsdelta). De gemeenten zelf kwamen echter al snel tot de slotsom dat dit twee gemeenten zou opleveren die moeite zullen blijven houden om zich op eigen kracht en van binnenuit te ontwikkelen. De gemeenten die het betrof, hebben zich daarom verenigd in een verkenning naar een bestuurlijke herindeling van de zeven gemeenten tot één gemeente. De zeven gemeenten hebben in de afgelopen maanden al een mooi inhoudelijk voorschot genomen op de toekomstvisie die in 2014 zal worden opgesteld, en hebben zodoende al een behoorlijke inhoudelijke onderbouwing kunnen geven bij het besluit dat de gemeenteraden op 3 december jl werd voorgelegd.

Deze hebben besloten de verkenning naar één gemeente 'van Lauwerszee tot Dollard tou' verder uit te breiden, waarmee ze een constructieve vervolgstap zetten in het proces van bestuurlijke herindeling. Een aantal gemeenten heeft daarbij nog wel expliciet de mogelijkheid opengelaten dat op een later tijdstip nog teruggerepen kan worden op een kleinere herindelingsvariant.

Wij menen dat met een fusie van deze zeven gemeenten een gemeente ontstaat die aan de criteria voldoet die door zowel de visitatiecommissie als de provincie zijn gesteld aan de herindeling.

Stad Groningen

De gemeente Haren, Groningen en Ten Boer stellen zich achter het advies van de visitatiecommissie. De herindeling is echter nog geen gelopen race. De grote financiële tekorten van Ten Boer vanwege het grondbeleid zijn nu nog een beletsel en moeten eerst worden opgelost voordat de gemeenten werk gaan maken van het herindelingsproces. De gemeenteraad van Haren heeft een voorlopig besluit tot herindeling met Groningen en Ten Boer genomen, en wil in de eerste helft van 2014 nog een bewonersraadpleging houden. Groningen kon zich meteen vinden in het voorstel van de visitatiecommissie en heeft zich in de afgelopen maanden een loyale en samenwerkingsgerichte partner getoond in de richting van zowel Ten Boer als Haren.

Over Meerstad moeten nog nadere afspraken worden gemaakt tussen Groningen en Slochteren. Dat kan zodra de hoofdstructuur van de nieuwe gemeente waar Slochteren binnen gaat vallen, bekend is. Belangrijk is, in onze ogen, dat Meerstad straks zowel financieel als bestuurlijk onder één en hetzelfde gemeentebestuur valt.

De Compagnie en Oost-Groningen

Gemeenten in de Compagnie en Oost-Groningen - met name Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Oldambt, Slochteren, Bellingwedde en Vlagtwedde - meenden dat een andere herindeling beter zou zijn dan de door de visitatiecommissie voorgestelde en hebben daar vanaf de zomer op gekoerst. Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Oldambt en Slochteren leken veel te zien in de zogenaamde A7-gemeente. Bellingwedde en Vlagtwedde zagen en zien het meeste heil in een onderlinge fusie.

Omdat er grote verdeeldheid was, sommige gemeenten wel en andere niet in onderzoeken naar de nieuwe varianten werden betrokken, en enkele gemeenten buiten de gezamenlijke gesprekken kwamen te staan hebben wij de gemeenten in wisselende samenstelling en tweemaal met alle 9 tegelijkertijd uitgenodigd voor een groeps gesprek. Doel: de door de provincie gegeven ruimte gezamenlijk te benutten en er samen uit te komen, waarbij de provinciale criteria toetssteen waren voor de uiteindelijke variant.

In het eerste gesprek werd onder meer afgesproken dat alle gemeenten deel zouden gaan uitmaken van de inhoudelijke verkenning naar de verschillende varianten (er waren er op dat moment maar liefst zeven), waarbij tevens werd uitgesproken dat een verkleining van het aantal varianten meer dan wenselijk was. Mede op grond van onderzoek door het CAB, hebben de gemeenten de zeven varianten uiteindelijk teruggebracht naar twee.

Het resultaat tot nog toe is dat er, naar onze mening, naast De Compagnie en Oost-Groningen van de visitatiecommissie, twee andere toekomstbestendige en goede varianten zijn overgebleven voor dit deel van Groningen:

1. de horizontale variant – A7-gemeente en Zuid-Oost Groningen
2. de verticale variant – N33-gemeente en Oost-Groningen.

De verticale variant is vrijwel gelijk aan het voorstel van de visitatiecommissie; het enige verschil is dat in de verticale variant Pekela bij Oost-Groningen wordt ingedeeld.

Het overleg in dit deel van de provincie is op het moment van schrijven nog niet afgerond.

Op 20 december aanstaande, nadat ook de gemeenteraden hun voorkeur voor één van de varianten hebben uitgesproken, komen de gemeenten opnieuw bijeen.

Ons is gevraagd deze bijeenkomst voor te zitten. De heer Hendriks zal dit alleen voor zijn rekening nemen in verband met vakantie van mevrouw Te Grotenhuis. Voor dit deel van de provinciale herindeling volgt na 20 december nog een aanvullend advies van de makelaars.

Advies

Het is nu aan de Provincie om samen met de VGG en de 23 gemeenten tot een volgende en doorslaggevende stap in het proces van herindeling te komen. Op basis van ons makelaarswerk willen wij tot besluit van deze rapportage graag van de gelegenheid gebruik maken nog enkele adviezen aan u over te dragen.

Maak als VGG en Provincie opnieuw goede *procesafspraken* en formuleer heldere *spelregels* voor de volgende fase. Dat heeft in de afgelopen fase erg goed gewerkt, en dat zal in de volgende fase opnieuw zo zijn. Belangrijk is dat *alle* betrokkenen de afspraken goed kennen en dat VGG en provincie de spelregels goed bewaken en handhaven. Ook in de eigen opstelling en het eigen gedrag. Eén van de afspraken betreft de totstandkoming van de toekomstvisies, en de wijze en het moment waarop deze visies en het nieuw op te stellen POP inhoudelijk worden afgestemd. Bij de opstelling van de toekomstvisies kunnen de gemeenten, zoals de visitatiecommissie ook al adviseerde, heel goed buurgemeenten betrekken (als huidige of toekomstige samenwerkingspartners), ook als die aan de andere kant van de provinciegrens liggen.

Op deze plaats willen we het belang van de gemaakte afspraken tussen provincie en VGG onderstrepen over de *toekomstige rolopvatting en rolinvulling* van de provincie. Verricht als provincie de zoektocht naar deze nieuwe rolopvatting en rolinvulling in nauwe samenspraak met de gemeenten. Stel een toekomstbeeld vast en verwoord daar ook de vervolgstappen bij die nodig zijn voor de realisatie van dat beeld.

Het thema van '*kleinschaligheid*' houdt de gemoederen flink bezig. In veel gemeenten maken bestuurders zich zorgen over de plaats van burgers, burger- en overheidsparticipatie, de relatie lokaal bestuur en inwoners, de identiteit van dorpen en kleine kernen in een gemeente die straks zoveel groter is. Zij stellen als een voorwaarde voor herindeling dat de '*kleinschaligheid*' in al zijn aspecten goed geborgd en georganiseerd wordt. Maar hoe dat het beste kan, zal nog uitgevonden en beproefd moeten worden. Doe dat in gezamenlijkheid en met benutting van voorbeelden elders in het land. En zorg ervoor dat bestuurders en burgers op dit punt snel gerustgesteld kunnen worden.

Ga als provincie *in gesprek* met elk van de clusters van gemeenten die hun vervolgstap in de richting van herindeling helder en daadkrachtig willen zetten: de vier gemeenten in het Westerkwartier, de gemeenten Haren, Groningen en Ten Boer, de zeven gemeenten in het Hogeland en de Eemsdelta. Maak per cluster afspraken op welke wijze en wanneer de provincie het vervolg kan bespoedigen en faciliteren. Maak waar relevant ook procedureafspraken over nog te besluiten grenscorrecties.

Wees als provincie *ruimhartig, vrijgevig en flexibel* ten opzichte van de gemeenten die laten zien dat zij werkelijk toewerken naar herindeling. De ondersteuning van de provincie kan op uiteenlopende vlakken liggen. Hij kan onder meer de totstandkoming van toekomstvisies betreffen, financiële ondersteuning bij het kwartier maken, het oplossen van (financiële) obstakels tot verdere samenwerking, het naar voren halen en versneld uitvoeren van bestaande opgaven, de implementatie van de decentralisatiedossiers, of de organisatie van 'kleinschaligheid' in de grotere toekomstige gemeenten.

Sommige vormen van ondersteuning zullen zich concentreren op of beperken tot een bepaald cluster, andere vormen kunnen alle clusters of zelfs clusteroverstijgend worden aangeboden. Onderzoek als provincie ook actief of en hoe hiervoor nieuwe Brusselse of Haagse middelen kunnen worden verworven en ingezet.

Voor alle *burgemeesters* is de persoonlijke toekomst wat betreft werk onzeker.

Wij hebben niet kunnen merken dat die onzekerheid het proces op dit moment parten speelt. Voorkomen moet worden dat de eigen toekomst of persoonlijke ambities op een bepaald moment wel gaan doorwerken in het proces van herindeling. Hierbij zien wij een zeer belangrijke rol voor de CvdK weggelegd. De burgemeesters waarderen het dat met elk van hen wordt gesproken hoe hij of zij zijn/haar toekomst ziet. Maak waar mogelijk en gewenst afspraken over de wijze waarop de burgemeesters kunnen worden ondersteund of begeleid bij het vormgeven van hun toekomst. Ook middels de burgemeesterskring kunnen algemene aspecten worden besproken, zoals het beleid met betrekking tot het benoemen van waarnemers of begeleiding bij het vinden van nieuwe functies.

Het *personele vraagstuk* beperkt zich uiteraard niet tot de burgemeesters. Het heeft vele aspecten. Het betreft ook de wethouders, gemeentesecretarissen en griffiers. Er zullen er straks niet alleen veel minder nodig zijn, maar ook met andere kwaliteiten en ervaring. Dat geldt ook voor vele andere sleutelposities in de nieuwe gemeenten. Om enerzijds tot vermindering en inkrimping te komen en anderzijds tot een kwaliteitsimpuls zijn een goede 'problemanalyse' en toekomstbeelden nodig, alsmede goed doordachte interventies en acties. Wij adviseren de VGG om, samen met de provincie, hiervoor een programma te ontwikkelen.

Blijf als VGG en provincie het proces van herindeling *inspireren*.

Het congres 'Grenzeloos G(r)unnen' dat onlangs werd georganiseerd is hiervan een heel mooi voorbeeld. Inspireer met positieve voorbeelden van buiten, aansprekende en 'verheffende' sprekers, eigen best practices en rolmodellen. Ga met elkaar op werkbezoek. Nodig mensen van andere gemeenten of het Rijk uit zich door het Groninger voorbeeld te laten infecteren.

In de afgelopen maanden is vrijwel alle aandacht uitgegaan naar de structuurkant van de bestuurlijke reorganisatie. Dat is gegeven de fase waarin de gemeenten verkeren ook logisch. Echter, de cultuurkant mag niet vergeten worden! De fase die nu aanbreekt – opstellen van toekomstvisies, benoemen van de opgaven en het oplossen van mogelijke dilemma's en zorgpunten – is bij uitstek een fase waarin een *andere cultuur*, een cultuur van grenzeloos gunnen, zich moet laten gelden. Die cultuur zal er niet vanzelf en zomaar zijn, maar heeft aanmoediging en bewustwording nodig. Daarin kunnen de VGG en de provincie een belangrijke inspirerende én spiegelende rol spelen.

Tot slot: omring je en werk samen met betrokken en actieve personen uit maatschappelijke en sociaal-economische hoek. Mbo, hbo en universiteit, ziekenhuizen en andere zorginstellingen, bedrijfsleven, Vereniging Groninger Dorpen, LTO Noord, etcetera, die een rol kunnen vervullen in de ontwikkeling van Groningen als geheel en de nieuwe gemeenten in het bijzonder. Zij kunnen zowel *ambassadeurs* zijn in het proces van herindeling als *partners* die eraan bijdragen dat de nieuwe gemeenten hun toekomstvisies en gebiedsopgaven met groot succes gaan realiseren.

Tot besluit

Wij hebben onze opdracht met groot genoegen vervuld. Wat ons met name heeft getroffen was de grote bereidheid van de gemeenten om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor hun bestuurlijke toekomst en die toekomst ook in het licht te willen stellen van de belangen en mogelijkheden van omliggende gemeenten. Ook trof ons de openheid waarmee gemeenten elkaar en ons tegemoet traden, waardoor er tempo kwam in het proces van besluitvorming. Tot slot zijn we onder de indruk geraakt van de samenwerking tussen de VGG en de Provincie. Die samenwerking is naar onze beleving een sleutelfactor in het welslagen van de bestuurlijke reorganisatie.