

MEMO

Griffie

Aan Commissie F&V

Van Wolbert Meijer

Afdeling Griffie

CC

Datum september 2013

Onderwerp Herindeling

Dit memo was in eerste instantie opgesteld t.b.v. de griffier.
Hij meende echter dat u er wellicht ook baat bij zou kunnen hebben.
In dit memo zet ik mijn bevindingen op een rijtje m.b.t.

1. De Wet Arhi (algemene regels herindeling)
2. Nieuw beleidskader gemeentelijke herindeling Plasterk (juni 2013)
3. Provinciale visie op bestuurlijke organisatie Groningen (juli 2013)

De Wet Arhi (algemene regels herindeling)

Op dit moment is met name hoofdstuk II (wijziging van de gemeentelijke indeling en grenscorrecties) voor ons relevant, en dan specifiek de bepalingen m.b.t. wijziging van de gemeentelijke indeling. In een later stadium zijn ook andere hoofdstukken, bijv. over financieel toezicht, overgang rechten en verplichtingen, verkiezing vertegenwoordigend lichaam en rechtspositie personeel relevant.

Samenvatting

- een herindelingsadvies wordt door PS vastgesteld, maar kan ook door de raden van de betrokken gemeenten worden vastgesteld
- de voorbereiding van een herindelingsregeling kan gebeuren door gemeenten, door provincies, of door de minister
- bij *voorbereiding door gemeenten* stellen de raden van de betrokken gemeenten gezamenlijk een herindelingsontwerp vast, zenden dit aan GS en leggen het ondertussen 8 weken ter inzage; het vervolgens vast te stellen herindelingsadvies wordt door GS aan de minister gezonden tezamen met de zienswijze van GS; minister besluit op basis daarvan al dan niet voorstel voor herindelingsregeling te doen (zo ja, binnen 4 maanden naar ministerraad)
- bij *voorbereiding door provincies* stellen GS colleges van betrokken gemeenten in gelegenheid overleg te voeren (ten hoogste 6 maanden); binnen 3 maanden daarna stellen GS herindelingsontwerp vast en zenden dit met verslag van overleg naar betrokken raden en minister; colleges leggen ontwerp binnen 2 weken gedurende 8 weken ter inzage; betrokken raden kunnen binnen 3 maanden zienswijze kenbaar maken bij GS; deze stellen binnen 4 maanden daarna herindelingsadvies vast en zenden dit naar minister; deze besluit op basis daarvan al dan niet voorstel voor herindelingsregeling te doen (zo ja, binnen 4 maanden naar ministerraad)
- bij *voorbereiding door minister* als voorgaande, waarbij minister in de plaats treedt van GS, en ook GS in gelegenheid worden gesteld tot voeren van overleg

Nieuw beleidskader gemeentelijke herindeling Plasterk (juni 2013)

Begeleidende brief:

- Uitgangspunt: Herindeling van onderop, dus geïnitieerd door gemeenten zelf. Zij zijn het beste in staat te beoordelen of bestuurskracht versterking behoeft, en zo ja, hoe deze versterking vormgegeven moet worden.
- Rol provincie:
 - Knoop doorhakken als gemeenten het eens zijn over noodzaak tot versterking bestuurskracht, maar niet over de wijze waarop dit moet plaatsvinden (slecht voor regio als discussies jarenlang duren zonder reëel zicht op uitkomst)
 - Modererende rol indien dat vanuit eigenstandige verantwoordelijkheid om kwaliteit lokaal bestuur te waarborgen nodig wordt geacht
- Wijzigingen beleidskader:
 - Andere appreciatie provinciale rol
 - Andere weging criterium draagvlak (niet alleen draagvlak direct betrokken gemeenten, maar gezien regionale context ook opvatting provincie en buurgemeenten meegewogen)

Beleidskader zelf:

- Herindeling van onderop
 - Kabinet laat initiatief aan gemeenten en provincies.
 - Gemeenten eerst aan zet, gemeenten en provincies trekken op in partnerschap
 - Provincies hebben vanuit algemene verantwoordelijkheid voor kwaliteit lokaal bestuur vaak modererende rol in discussie over bestuurskracht en kunnen deze in regionaal verband bezien (evt. sturing)
 - Vanuit bovenlokale verantwoordelijkheid die uitgaat boven belangen afzonderlijke gemeenten kunnen provincies ook zelf initiatief nemen of het initiatief van gemeenten overnemen (als gemeenten na lange discussie niet tot herindelingsvoorstel komen, terwijl versterking bestuurskracht wel nodig is)
 - Kabinet beoordeelt ingediende herindelingsvoorstellen. Bij positieve beoordeling wordt wetsvoorstel voorbereid, bij negatieve beoordeling zijn gemeenten en provincies opnieuw aan zet.
 - Voorkeur voor herindelingsvoorstellen die op steun van alle betrokken gemeenten kunnen rekenen
 - Provincies kunnen initiatief nemen als herindelingsdiscussies te lang duren zonder uitzicht op bevredigende uitkomst óf als er naar het oordeel van de provincie urgente problemen spelen die alleen opgelost kunnen worden met een herindeling
- Criteria toetsing voorstellen
 - Draagvlak
 - Liefst zo groot mogelijk, maar unanimitieit besturen/inwoners niet vereist
 - Gaat niet alleen om lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, maar ook om regionaal draagvlak; omliggende of anderszins betrokken gemeenten om zienswijze vragen; onderbouwen als zienswijze niet wordt overgenomen
 - Interne samenhang / dorps- en kernenbeleid
 - Moet meer zijn dan administratieve eenheid, interne samenhang moet zichtbaar zijn, graag gemeenschappelijke visie, evt. nieuwe werkwijzen
 - Bestuurskracht
 - Bestuurders met juiste kwaliteiten om bestuurlijke sturing te geven, niet te veel afhankelijk van samenwerkingsverbanden
 - Ambtelijke organisatie die voldoende robuust is, in staat om ook nieuwe taken/verantwoordelijkheden (decentralisaties) uit te voeren
 - Verder kijken naar: bijdrage in de regio, regierol naar derden, financieel perspectief
 - Evenwichtige regionale verhoudingen
 - Effecten schaalvergroting
 - Duurzaamheid
 - Niet gelijk weer nieuwe herindeling nodig
 - Echter: bestuurskracht weegt uiteindelijk zwaarder dan duurzaamheid

Provinciale visie op bestuurlijke organisatie Groningen (juli 2013)

1. Inleiding

- Streven: uiterlijk per 1/1/18 nieuwe bestuurlijke organisatie
- Visie = tussenstap, geen eindbeeld
- Doelen:
 - Richting geven aan standpuntontwikkeling gemeenten
 - PS gelegenheid geven oordeel te geven over rol provincie, proces etc
- Dit najaar besluitvorming gemeenteraden, dan voordracht richting PS over eindbeeld
- Nu vooral herindeling, rol provincie en bestuurscultuur straks in voordracht
- Rapport visitatiecommissie uitgangspunt voor toekomstbeeld
 - Andere uitkomsten denkbaar, indien gestoeld op inhoudelijke overwegingen en voldoen aan kaders/randvoorwaarden van beleidskader

2. Achtergrond

- September 2011: PS vragen GS om visie ideale gemeentelijke indeling
- GS wilden gemeenten hierbij betrekken; was toch al plan om clustersamenwerking gemeenten te evalueren > daarom gezamenlijk proces met VGG
- Mei 2012: ontwerpvisie op bestuurlijke organisatie + rapport vlekkenkaarten
- Medio 2012: evaluatie clustersamenwerking afgerond
- Sept 2012 – maart 2013: visitatiecommissie (betreft bovengenoemd materiaal)
- Daarna ambtelijke en bestuurlijk overleg met gemeenten over vervolgstappen

3. Advies visitatiecommissie

- Zes nieuwe gemeenten eind 2017, incl. voorstel indeling op basis van m.n. inhoudelijke gebiedsopgaven
- Andere rolinvulling van provincie (focus op kerntaken en bovenlokale vraagstukken) en gemeenten (naast schaalvergroting ook schaalverkleining)
- Verandering bestuurscultuur provincie en gemeenten: meer vertrouwen en gunnen

4. Kwaliteit lokaal bestuur: rollen en verantwoordelijkheden

- Provincie is
 - *verantwoordelijk* voor kwaliteit openbaar bestuur
 - *belanghebbend* bij goede inrichting daarvan en krachtige gemeenten
 - *toezichthouder* op gemeenten en waterschappen
- Rollen
 - Wet Arhi geeft formele kaders: mogelijke initiatiefnemers en procesvereisten
 - Beleidskader gaat uit van complementariteit bestuurslagen bij herindeling en benoemt criteria bij beoordeling
- Verantwoordelijkheden
 - Kabinet laat initiatief bij gemeenten en provincies
 - Gemeenten als eerste zelf verantwoordelijk en aan zet
 - Provincies modererende rol bij gesprekken, bezien ontwikkelingen in regionaal verband
 - Als gemeenten niet tot herindelingsvoorstel komen, terwijl versterking bestuurskracht wel nodig geacht wordt, kunnen provincies initiatief (over)nemen
 - Sowieso sturen provincies herindelingsadviezen van gemeenten door aan kabinet, vergezeld van eigen zienswijze
 - Kabinet beoordeelt adhv beide documenten of hij voorstel voorbereidt
 - Nieuw beleidskader geeft andere invulling aan criterium 'draagvlak' en steviger rol aan provincies
 - **Op basis daarvan: als er zich aan eind van 2013 knelpunten voordoen in eindbeeld bestuurlijk Groningen, neemt provincie ruimte die beleidskader biedt bij oplossing knelpunten**

5. Onze visie

- Op weg naar modern openbaar bestuur
 - Eens met visitatiecommissie
 - Toewerken naar nieuwe bestuurlijke constellatie
 - Evenwichtige en moderne verhoudingen
 - Bestuurscultuur gebaseerd op gunnen, vertrouwen, partnerschap
 - Robuuste en toekomstbestendige gemeenten
 - Provincie die kerntaken goed uitvoert
 - Openbaar bestuur dat past bij eisen vd tijd, goede verbindingen kan leggen met maatschappelijke organisaties en andere instellingen
 - Organiseren van kleinschaligheid
 - Versterken 'overheidsparticipatie': reguleren waar nodig, loslaten/faciliteren waar mogelijk
- Een nieuwe lokaal-bestuurlijke indeling
 - **Opschaling lokaal bestuur noodzakelijk, discussie niet vrijblijvend**
 - **Koersen op 1 januari 2018, waar mogelijk eerder**
 - Gemeenten zelf eerst aan zet
 - Voorgestelde indeling visitatiecommissie uitgangspunt
 - Wijziging mogelijk als
 - dit provinciebreed betere indeling oplevert
 - geen witte vlekken doet ontstaan
 - het leidt tot evenwichtige regionale verhoudingen
 - Provinciegrens niet heilig, grensoverschrijdende herindeling kan afgewogen worden als
 - het binnen gestelde tijdpad te realiseren is
 - ze voldoen aan de uitgangspunten
 - er geen gemeenten 'achter blijven'
- Een veranderende provincie
 - Heroriëntatie op veranderende rol middenbestuur
 - Dit najaar kaders aanreiken voor toekomstvisies nieuw te vormen gemeenten, waarbij gemeenten meer ruimte krijgen, als provincie loslaten waar dit kan
 - Opschaling provincies op termijn niet ondenkbaar, nu ook niet urgent
- Een moderne bestuurscultuur
 - Binnen provincieorganisatie discussie entameren over ontwikkeling cultuur van vertrouwen en gunnen
 - Gemeenten ook aan de slag met verbetering verhoudingen, VGG ziet hier ook rol
- Herindeling
 - Gemeenten voortvarend aan de slag gegaan met visitatierapport
 - Van meeste gemeenten voorlopige stellingname ontvangen, met de nodige instemming, waardering en herkenning visitatierapport
 - **Provincie verwacht per 1 december principebesluiten vd raden**
 - Als provincie het eindbeeld dat dit oplevert niet voldoende robuust en toekomstbestendig vindt, geeft provincie aan wat eindbeeld zou moeten zijn (uitgangspunt: advies visitatiecie.)
 - Financiën:
 - Bij uitwerkingen mede op financiële mogelijkheden sturen
 - Parallel aan toekomstvisie begrotingsscan uitvoeren, provincie kan desgewenst ondersteunen
 - Evt. daarna herindelingsplan m.m.v. BZK
 - Goede aandacht voor decentralisatieopgaven
 - Nieuwe realiteit: herindelen, niet óf maar hée!
 - **Eind 2013 eindbeeld nieuwe gemeentelijke indeling provincie**

- Bevindingen:
 - Hoogeland
 - Vraagtekens bij robuustheid en toekomstbestendigheid
 - Samenvoegen met Eemsdelta?
 - Onderzoek naar samenwerkingsmodellen?
 - Winsum en De Marne evt. bij Westerkwartier?
 - Eemsdelta
 - DAL-gemeenten i.c.m. Eemsmond geheel?
 - Samenvoegen met Hoogeland?
 - Slochteren niet opdelen?

Beoordeling Hoogeland en Eemsdelta

Onderzoek naar koppeling beide de moeite waard

Kijken naar inhoudelijke overwegingen mbt Slochteren

Kijken naar positie Middag-Humsterland

Onderzoek naar samenwerkingsmodellen niet zinvol

De Marne/Winsum bij Westerkwartier onderzoeken

- Westerkwartier
 - Middag-Humsterland als geheel bij WK (zwaarwegend)
 - Onderzoeksvragen mbt relatie met Noordenveld, financiën en betrekken van Winsum/De Marne

Beoordeling Westerkwartier

Geen bezwaar tegen M-H bij WK indien alg. instemming en geen ongewenste gevolgen voor Hoogeland

Onderzoeksvragen oppakken, i.s.m. koppelingsmogelijkheden Hoogeland en Eemsdelta

- De Compagnie
 - Gorechtvariant? (H-S, Slochteren, Menterw., Haren)
 - A7-variant? (H-S, Slochteren, Menterw., Oldambt)
 - Oost-Groninger variant? (alle streekraadgemeenten)
 - Inzetten op samenwerking?
- Oost-Groningen
 - Veenkoloniale/Westerwoldse variant?
 - Oost-Groninger variant? (schaal nog niet realistisch?)
 - A7-variant?
 - Oost-Groningen klein? (Oldambt, B'wedde, V'wedde)

Beoordeling oostelijk deel provincie

Nog geen eenduidig beeld

Verschillende opties nader onderzoeken

- Stad Groningen
 - Oog voor daily urban system
 - Haren evt icm H-S of Tynaarlo?
 - Slochteren niet delen? Gorechtvariant?
 - Inzetten op samenwerking?

Beoordeling Stad Groningen

Weinig aanleiding combi Haren – H-S / Gorechtvariant

Haren – Tynaarlo complex

Goede afspraken over Meerstaddeel Slochteren (ook financieel)

Verder werken vanuit advies visitatiecie.

6. Vervolgproces

- Algemeen
 - Provincie en gemeenten samen optrekken, elk vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid
 - Advies visitatiecommissie leidend, breed gedragen alternatieven getoetst aan eerder geformuleerde criteria en randvoorwaarden
 - Jansen/te Grotenhuis als makelaar, met provincie/VGG als opdrachtgever
- Tijdpad
 - **Mijlpalen die niet vrijblijvend zijn:**
 - Voor 1 december 2013: principebesluit gemeenteraden over gewenste indeling
 - Voor 1 oktober 2014: samen te voegen gemeenten stellen gezamenlijke toekomstvisie op
 - Belangrijkste inhoudelijke opgaven nieuwe gemeente
 - Hoe die aan te pakken
 - Kernenbeleid
 - Hoe verder werken aan geconstateerde ontwikkelopgaven en invoering decentralisaties
 - Voor 1 oktober 2014 samenwerkingsagenda (stappenplan proces + afspraken over grote uitgaven) > gelijkloidend herindelingsontwerp
 - Vervolgens start procedure Wet Arhi
 - November 2016 resp. 2017 herindelingsverkiezingen (reguliere verkiezingen 2018 overslaan)
- Faciliteren
 - Makelaar
 - Evt. herindelingscan
 - Kaders en personele/financiële ondersteuning bij maken toekomstvisies
 - Ondersteuning bij uitwerken grote vraagstukken uit toekomstvisies
 - Afspraken over ontvlechtingkosten GR-en

7. Slot

- Herindeling niet oplossing voor alles
- Hoofddoel is: versterken bestuurskracht, met als doel het effectief kunnen oppakken van kansen en aanpakken van urgente opgaven

Bijlage 1: Criteria / kwaliteitseisen

- Provincie stelt naast de criteria van het Beleidskader aanvullende criteria:
 - Het nodale principe: oriëntatie op voorzieningen en stedelijke kernen, nog levende cultuurhistorische verbanden
 - Schaalniveau: moet optimaal aansluiten bij schaalniveau regionale vraagstukken
 - Aanwezigheid inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven en/of kansen door transport- en logistieke assen

Bijlage 2: Leidraad voor besluitvorming herindeling per 2017 resp. 2018

- Vaststelling gelijkloidend herindelingsontwerp dec. 2014 resp. 2015
- Vaststelling gelijkloidend herindelingsadvies apr. 2015 resp. 2016
- Toezending zienswijze/herindelingsadvies prov. jun. 2015 resp. 2016
- Besluitvorming kabinet: najaar 2015 resp. 2016
- Wetgevingsprocedure: publ. Staatsblad september 2016 resp. 2017
- Verkiezingen: november 2016 resp. 2017