

Onderwerp Eindrapport van de visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst  
Groningen'

Steller H.H.J. Boer

De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 76 65 Bijlage(n) 7

Ons kenmerk BD13.3601291

Datum - 2 APR 2013 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Op 28 februari heeft de visitatiecommissie die onderzoek heeft verricht naar de bestuurlijke organisatie in Groningen haar bevindingen gepresenteerd. De provincie Groningen heeft de huidige gemeentebesturen gevraagd om hun oordeel over het rapport te geven. Mede op uw verzoek (commissie F&V van 13 maart j.l.) geven wij onze zienswijze op het rapport. Dit kan worden betrokken bij het debat in uw raad van 24 april.

Wij geven eerst kernachtig de bevindingen van de visitatiecommissie weer en komen dan met ons oordeel hierover.

#### **Bevindingen van de visitatiecommissie**

De visitatiecommissie heeft allereerst een spiegel voor willen houden, en deelt de volgende bevindingen:

- vooral in de provincie is er sprake van een cumulatie van sociaaleconomische problemen, gemeenten staan voor grote opgaven en behoorlijke financiële tekorten, de gemeenten missen veelal de kracht om kansen te benutten;
- het schort aan gezamenlijk urgentiebesef, eensgezindheid en strategie ('stip op de horizon');
- er is voor de regio als totaal teveel een bestuurscultuur van onderling wantrouwen, het onderling gunnen (zeker tussen 'Stad en Ommeland'/provincie) is gering;
- bestuurlijke organisatie is te versnipperd, er is een kluwen aan samenwerkingsverbanden en constructies die niet effectief genoeg zijn.

Op grond van deze constatering stelt de visitatiecommissie het volgende voor:

- het aantal gemeenten in de provincie gaan terug van 23 gemeenten naar 6;



- dit proces moet eind 2017 worden afgerond, het advies is om voor de 6 afzonderlijke gemeenten aparte wetsontwerpen te ontwikkelen waardoor verschil in snelheid mogelijk wordt;
- daarnaast moet er gewerkt worden aan een Groninger aanpak waarbij gewerkt aan een besef van gezamenlijke urgentie, strategie en een hogere gunfactor;
- de provincie dient de rol van procesregisseur met verve te vervullen.

Voor Groningen wordt voorgesteld om her in te delen met Haren, Ten Boer en het Meerstad deel van Slochteren.

### **Oordeel**

De visitatiecommissie kraakt op tal van punten harde noten en houdt ons een (treffende) spiegel voor. Daarvoor verdient de commissie lof. Wij kunnen het rapport op hoofdlijnen onderschrijven. In onze reactie laten we ons leiden door: de verwachte lange termijn ontwikkeling van stad en regio, onze ambities in regionaal, nationaal en Europees perspectief, een gewenste nieuwe vorm van gemeentelijk partnerschap in de regio en de combinatie van klein- en grootschaligheid.

### ***Regionale ontwikkeling: 'daily urban system'***

Het eindrapport van de visitatiecommissie verleidt ons om naar de lange termijn in de regio te kijken ('stip op de horizon'). Hoe ontwikkelt zich onze regio? En welke plek heeft 'de Stad' daarbinnen? Op het punt van de regionale ontwikkeling hebben wij nader onderzoek (zie bijlage) laten verrichten. Daarin is het *daily urban system* in beeld gebracht. In een *daily urban system* vloeien wonen, werken en leven in een bepaalde stad en regio in elkaar over.

Voor de Groningse situatie heeft Bureau Onderzoek en Statistiek onderzoek gedaan en daaruit blijkt dat het *daily urban system* van de Stad wordt bepaald door het volgend gebied. Deze wordt grofweg begrensd door:

- Westelijk: de Friese grens (tekent zich behoorlijk scherp af);
- Noordelijk: de Waddenzee;
- Oostelijk: de N33-zone (Assen-Eemshaven);
- Zuidelijk: Assen.

De interactie tussen stad en regio is in dit gebied hoger dan gemiddeld. Die interactie zal zich naar onze indruk eerder verstevigen dan verzwakken. Naar onze mening zullen we hier ons ook bestuurlijk naar moeten verhouden. Wij zien er een uitdaging in om daar waar in onze regio er een bepaalde samenhang aanwezig is, deze samenhang (sociaal, fysiek, economisch) ook politiek bestuurlijk te versterken. Om met de visitatiecommissie te spreken: hierdoor sluit het bestuurlijk schaalniveau beter aan bij het schaalniveau van de vraagstukken. De verwevenheid binnen het *daily urban system* is zo groot dat wanneer het door al te veel bestuurlijke grenzen wordt doorsneden, de slag- en bestuurskracht binnen onze regio eerder wordt tegengegaan.



Samenwerken over onze bestuurlijke grenzen heen doen we met name in de regiovisie Groningen-Assen. Dit kan nog verder worden versterkt.

**Ambities: stevige positie regionaal, nationaal en Europees**

In Nederland en in Europa zijn we een middelgrote stad; een complete en compacte stad met een relatief groot verzorgingsgebied. Een kennisstad met potenties. De bestuurlijke organisatie kan de potenties van stad en regio verder ondersteunen en versterken. Wij zijn er op gericht om onze positie in het netwerk van nationale en Europese steden te behouden en uit te breiden.

Daarvoor willen we (op termijn) een schielsprong maken. Om op Europese schaal mee te kunnen tellen, wordt vaak als een ondergrens een inwoneraantal van 250.000 gehanteerd. Vanaf dat inwonertal kan een stad volwaardig deelnemen aan het netwerk van Eurocities. Dit netwerk houdt zich onder andere bezig met lobby en beïnvloedt bijvoorbeeld de voorstellen voor de Europese Structuurfondsen. Dit geldt ook voor een netwerk als Ireen die bezig houdt met onze topsector Energie (in relatie tot stedelijke ontwikkeling). Voor Groningen zijn dit interessante Europese stedelijke netwerken. Op deze wijze zou Groningen op nationaal niveau een sterke positie als G5 stad opbouwen. Een sterkere nationale en Europese positie achten we in belang van zowel Stad als regio.

Wij willen ons echter niet blind staren op inwonertallen en ons evenmin fixeren op bepaalde einduitkomsten bij het bepalen van nieuwe gemeentegrenzen. Het gaat ons er primair om dat we, in gezamenlijkheid, blijven nadenken hoe we op de regionale, nationale en Europese ontwikkelingen kunnen blijven inspelen. Om met de commissie te spreken: “daarvoor zullen we veel uit de kast moeten halen” (pag. 25).

Als het gaat om gemeentelijke grenzen heeft de visitatiecommissie niet meer en niet minder dan enkele potloodstrepen op papier gezet. Er zijn naar onze opvatting meerdere opties mogelijk. Die opties willen we samen met onze nabuurgemeenten verkennen. Dit geldt naar onze mening ook voor de gemeentelijke partners in het Noord-Drentse. We vinden het dan ook een gemis dat in het eindrapport niet over de provinciegrenzen heen is gekeken. We begrijpen de argumentatie van de commissie (“geen onderdeel van onze opdracht”). Maar wie echt “grenzeloos wil gunnen” moet ook de provinciegrenzen ter discussie durven stellen.

***Nieuw partnerschap in de regio***

Over de bestuurscultuur in de onze regio merkt de visitatiecommissie op: “De stad is politiek-bestuurlijk financieel en economisch zo veel machtiger dan de rest. Van oudsher bestaat er wantrouwen in het Ommeland over de bedoelingen en intenties van de Stad. Samenwerking strandt dan ook vaak op deze disbalans en de psychologische gevolgen daarvan voor de kleinere gemeenten. De manier waarop Stad en provincie met elkaar omgaan, versterkt dit nog eens. Doordat beide partijen elkaar nog wel eens in de haren

vliegen, worden gevoelens van discomfort onder de omliggende gemeenten versterkt. Kracht en tegenkracht dienen meer in balans te komen. Dit wenst de Stad zelf ook. De Stad heeft behoefte aan een gezamenlijke koers met de omliggende gemeenten en aan partnerschap van medeoverheden die gezond tegenwicht bieden.”

Met een teruggang naar 6 gemeenten in onze regio wordt er inderdaad tegenwicht georganiseerd. Het college onderstreept het belang hiervan. En vooral ook de mogelijkheden om zodoende te werken aan een hernieuwd partnerschap in de regio.

Daarvoor is het wel noodzakelijk dat de door de visitatiecommissie voorgestelde samenwerkingsagenda's worden uitgebreid met een samenwerkingsagenda voor de regiogemeenten als totaal. Er wordt door de visitatiecommissie alleen een pleidooi gehouden voor samenwerkingsagenda's van de 6 afzonderlijke gebieden. We zijn er een voorstander van om samen te werken aan een samenwerkingsagenda die het niveau van de nieuwe afzonderlijke gemeente ontstijgt. Hier ligt dus nog een braak terrein dat mede bepalend is voor hoe de gemeenten onderling, met respect voor elkaars positie, met elkaar omgaan. Wij willen ons graag op een positieve manier hiervoor inzetten (= 'nieuw partnerschap').

#### ***Nieuw partnerschap in de praktijk: de decentralisaties***

De noodzaak voor een hernieuwd partnerschap is er al op vrij korte termijn. Het ziet er naar uit dat de komende jaren er situatie gaat ontstaan waarin zowel de winkel wordt verbouwd (herindeling) als dat er tijdens deze verbouw nieuwe producten op het schap moeten komen te liggen (= vooral de drie decentralisaties). Dit kunnen de (nieuwe) gemeenten niet alleen, ook niet een grotere gemeente als Groningen. Minister Plasterk schrijft hierover in een brief aan de Tweede Kamer dat het kabinet een driedeling in de te decentraliseren taken voor zich ziet:

1. taken die door alle gemeenten kunnen worden uitgevoerd (bijvoorbeeld loketfunctie voor de burger)
2. taken die om een uitvoering vragen van een niveau van minimaal 100 duizend inwoners (bijvoorbeeld een gezamenlijke sociale dienst of een gezamenlijke uitvoering van de sociale werkvoorziening en de Wmo)
3. taken die om een bovenregionale (of landelijke) aanpak vragen (bijvoorbeeld de arbeidsmarkt of de jeugdzorg).

De herindeling van gemeenten heeft als doel dat de gemeenten meer slagkracht krijgen om het tweede niveau goed uit te kunnen voeren. Op dit tweede niveau is echter nu al samenwerking nodig omdat bijvoorbeeld de

decentralisatie jeugdzorg per 1 januari 2015 moeten worden ingevoerd. De herindelingsdiscussie is dan nog niet vertaald in besluiten en uitvoering.

De minister gaat er weliswaar vanuit dat met het creëren van nieuwe, sterke, gemeenten deze gemeenten in staat worden geacht op het tweede niveau de taken autonoom aan te kunnen. Maar ook op de lange termijn kan onderlinge samenwerking (in de nieuwe setting) voordelen bieden; bijvoorbeeld in de vorm van gezamenlijke inkoop.

Groningen heeft al een belangrijke rol in de bovenregionale taken. Dit doen we al voor onder andere Werk in zicht, een gezamenlijke werkgeversbenadering, maatschappelijke opvang en de jeugdgezondheidszorg. Dit zou op enkele punten nog beter kunnen; met meer synergie, visie en strategie. Daarvoor willen we graag afspraken met de nieuw te formeren gemeenten maken (zie ook het de paragraaf over het nieuw partnerschap).

Onze verwachting en inzet zijn er op gericht dat ook met nieuwe opgeschaalde gemeenten het van noodzakelijk belang blijft dat we investeren in een goede regionale (gemeentelijke) samenwerking. De optelsom van nieuwe gemeentelijke taken de daarvoor benodigde specialismen en bijbehorende bezuinigingen, vraagt om intensievere samenwerking in onze regio.

***Binding: klein en grootschaligheid***

Tenslotte heeft u in de commissie ook het nodige gesteld over de effecten van herindeling op de afstand tussen inwoner en bestuurder.

De voorgestelde herindelingsvarianten houden het risico in dat de afstand tussen inwoners en bestuur vanuit het perspectief van de inwoner van die gemeenten wordt vergroot. In uw commissie is terecht aandacht gevraagd voor de ontwikkeling die enerzijds zorgt voor een (bestuurlijke) opschaling en tegelijkertijd de wens (en soms ook noodzaak) om de burger meer invloed en zeggenschap over de eigen leefomgeving te geven.

Dit vereist creatieve (deels nog te ontwikkelen) oplossingen. Om de binding tussen burger en bestuur te verbeteren worden door de visitatiecommissie behartenswaardige zaken gesteld over het combineren van grootschalig bestuur en kleinschalige aanpak. Daarnaast hebben wij in de samenwerking met Ten Boer ook laat zien dat als het gaat om gemeentelijke dienstverlening de combinatie van een grootschalig organiseren en kleinschalig aanbieden zeer zeker goed samengaat. In andere gemeenten waarin een stad met kleinere gemeenten zijn samengevoegd, zijn in dat opzicht goede ervaringen opgedaan met wijksgewijs werken (zowel ambtelijk als bestuurlijk). Wij willen op dit specifiek punt graag, samen met u, nadere voorstellen ontwikkelen. Dit geldt ook voor het betrekken van burgers van Stad en regio bij nadere voorstellen rondom potentiële herindelingspartners.

**Vervolg**

Wij stellen voor om richting het provinciebestuur een reactie sturen die in lijn is met wat we hier boven hebben gesteld. In hoofdlijnen is dat het volgende. We onderkennen de analyse van het rapport en de noodzaak om stappen verder te zetten in de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie in onze regio.

In onze optiek moet de bestuurlijke organisatie zowel dienend als volgend zijn op de maatschappelijke ontwikkelingen en samenhangen. De 'daily urban regio' is voor ons leidend in de zoekrichting voor nieuwe bestuurlijke grenzen. Wij denken dat we in Nederland en in Europa sterker staan als we hierin (op termijn) een stevige opschaling maken.

Daarin gaan we niet over een nacht ijs. Een nadere verkenning willen we samen met de Groningse én Drentse nabuurgemeenten plegen. Waar liggen, in alle gezamenlijkheid, de (on-)mogelijkheden als het gaat om het creëren van krachtige lokale overheden. Ook daar waar het gaat om het combineren van klein- en grootschaligheid en actieve burgerparticipatie.

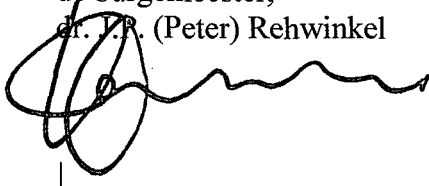
We verwelkomen stevige regiogemeenten als 'tegenwicht' maar meer nog als potentiële samenwerkingspartners. Er is in onze regio een nieuw partnerschap nodig om samen de nodige slagkracht, bijvoorbeeld op het terrein van de decentralisaties, voor onze regio te ontwikkelen.

Het is daarin van belang zowel het verschil in aard, omvang en belang binnen onze regio te onderkennen, en tegelijkertijd elkaars kracht en wederzijds respect daarin op te zoeken.

Wanneer wij hier verdere stappen in hebben gezet, komen we er uiteraard richting uw raad weer op terug. Wij gaan er vanuit dat we dit nog voor de zomer kunnen doen. Dit is vooralsnog de termijn wanneer het provinciebestuur een regionale visie op de bestuurlijke organisatie ter discussie voorlegt.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,  
dr. J.R. (Peter) Rehwinkel

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Peter Rehwinkel', written over a horizontal line.

de secretaris,  
drs. M.A. (Maarten) Ruys

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Maarten Ruys', written over a horizontal line.