

Voorlopige agenda van de commissie Financiën en Veiligheid van 17 april 2013

Hierbij wordt u uitgenodigd voor de openbare vergadering van de commissie Financiën en Veiligheid

Datum: woensdag 17 april 2013
Aanvang: 9:30 - 12.00 uur
Locatie: Oude raadzaal
Voorzitter: dhr. J. Spakman
Griffier: dhr. W.T. Meijer; (050) 3677726; wolbert.meijer@groningen.nl

Opening
Bijlage - Uitnodigingsbrief (pdf)

A Algemeen deel

- A1. Opening en mededelingen
- A2. Vaststelling agenda

B Inhoudelijk deel

- B1.** Verkenning rapport Cohen (zie ook www.commissieharen.nl)
(brief burgemeester 10 april 2013)
Collegebrief - Verkenning rapport Cohen (pdf)
Bijlage - Brief aan raad van Haren (pdf)
Bijlage - Antwoorden op schriftelijke vragen SP (pdf)
- B2.** Eindrapport van de visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' (vervolgbespreking)
(collegebrief 2 april 2013)
Collegebrief - Eindrapport van de visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (pdf)
Collegebrief - Eindrapport van de visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (F&V april 2013) (pdf)
Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013 (pdf)
Bijlage - Interacties omgeving stad (pdf)
Bijlage - Brief Gemeenteraden Vervolg op Visitatie Bestuurlijke Toekomst Groningen 26022012 (pdf)
Bijlage - Brief provincie vervolgproces 08032013 (pdf)
Bijlage - Brief GS aan PS 130314 (pdf)
Bijlage - Decentralisatiebrief plasterk (pdf)

commissie Financiën en Veiligheid - woensdag 17 april 2013

Bijlage - Brief Plasterk deel 2 (pdf)

Bijlage - Uittreksel verslag F&V 13 maart (pdf)

Bijlage - BZK inzake herindeling 150413 (pdf)

Ingekomen stukken - BZK inzake herindeling (F&V april 2013) (pdf)

Bijlage - GS provincie inzake Grenzeloos gunnen 150413 (pdf)

Ingekomen stukken - GS provincie - aanvullend inz vervolgproces (F&V april 2013) (pdf)

- B3.** Tweede tussenrapportage financieel perspectief april 2013
(collegebrief 11 april 2013)

Collegebrief - Tweede tussenrapportage financieel perspectief april 2013 (pdf)

Sluiting

Bij commissievergaderingen kunt u gebruik maken van het spreekrecht bij de inhoudelijke agendapunten (inclusief de conformstukken onder A) en de rondvraag. U krijgt dan drie minuten de gelegenheid de commissieleden te vertellen hoe u over een onderwerp denkt. Voor aanmelding en informatie kunt u terecht bij de commissiegriffier. De agenda's zijn onder voorbehoud. De definitieve agenda's worden in de vergadering vastgesteld.

Bijlage - Uitnodigingsbrief

Onderwerp Uitnodiging commissievergadering 17 april a.s. -
morgenvergadering

Leden Raadscommissie Financiën en Veiligheid

Telefoon (050) 367 77 26	Bijlage(n)	Ons kenmerk
Datum 5 april 2013	Uw brief van	Uw kenmerk

Geachte commissieleden,

Namens uw voorzitter, de heer Spakman, nodig ik u uit voor de EXTRA commissievergadering Financiën en Veiligheid van **woensdag 17 april a.s. om 9.30 uur in de Oude Raadzaal**. Met betrekking tot de agenda de volgende opmerkingen:

Rapport Cohen

Uw commissie heeft gevraagd om een politiek-inhoudelijke reactie van het college cq de burgemeester op het rapport-Cohen over de Facebook-rellen in Haren en de rol die de gemeente Groningen en de Veiligheidsregio daarbij gespeeld hebben. Deze reactie wordt volgende week verwacht. De burgemeester heeft al aangegeven dat het nog niet meer dan een eerste, voorlopige reactie kan zijn.

Inmiddels heeft de burgemeester al wel gereageerd op de vragen die hem vanuit de CDA-fractie in Haren hadden bereikt. De raad heeft van deze brief een afschrift ontvangen die ik aan de agenda heb gehangen.

In principe kunt u de burgemeester alleen aanspreken op zijn rol als burgemeester van Groningen, en niet op zijn rol als voorzitter van de Veiligheidsregio, aangezien er geen sprake was van een GRIP-4 situatie. Omdat er om dezelfde reden geen publieke verantwoording van de voorzitter van de Veiligheidsregio in de raad van Haren kan plaatsvinden, is er in het presidium gevraagd om enige flexibiliteit in dezen, zodat er toch een publiek forum is waar de vragen die in de media aan de orde zijn geweest aan de orde kunnen komen.

Rapport visitatiecommissie

In uw vergadering van 13 maart jl. hebt u al een eerste bespreking gevoerd over het rapport Bestuurlijke Toekomst Groningen. Toen lag er echter nog geen collegereactie. Inmiddels ligt die er wel en kan het debat op basis daarvan worden vervolgd. Het verslag van de eerste bespreking is bijgevoegd.

Bijlage - Uitnodigingsbrief

Bladzijde 2 van 2
Onderwerp



Financiële situatie

In een informele sessie op 2 april bent u bijgepraat over de huidige financiële situatie van de gemeente. Volgende week wordt daarover een officiële collegebrief verwacht. Op basis daarvan kunt u met de wethouder verder van gedachten wisselen over de opgave die er ligt en de mogelijkheden die u ziet om deze opgave aan te pakken. Dit als input voor de te schrijven voorjaarsbrief en de begroting 2014.

Met vriendelijke groet,
namens de voorzitter,

Wolbert Meijer,
commissiegriffier

Collegebrief - Verkenning rapport Cohen



Onderwerp Verkenning rapport Cohen

Steller F.E. van 't Hooge

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Dr. J.P. Rehwinkel
Burgemeester

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

Bezoekadres
Grote Markt 1
Groningen

E-mailadres
burgemeester@benw.groningen.nl

Telefoon
(050) 367 76 03

Fax
(050) 367 77 51

Telefoon (050) 367 78 05 Bijlage(n)

Ons kenmerk bd13.3625917

Datum 10 APR 2013 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

In de raadscommissie F&V van 13 maart 2013 heeft u verzocht om een (eerste) reactie op het rapport van de commissie Cohen over 'project X' in Haren. Het rapport is zeer uitvoerig en omvangrijk en vooral aan de verantwoordelijken binnen de gemeente Haren gericht. Daarnaast bevat het aanbevelingen en conclusies die niet alleen de rol van de burgemeester van Groningen raken, maar ook de politie eenheid Noord-Nederland en de Veiligheidsregio Groningen. Ik zal u een beeld schetsen van de belangrijkste consequenties van het rapport voor mijn handelen vanuit deze drie rollen en de vervolgstappen die ik naar aanleiding van het rapport zal nemen. Voor het overige zal ik in deze brief geen oordeel vellen over de gebeurtenissen in Haren.

Zoals u weet heb ik verschillende functies als het gaat om openbare orde en veiligheid. Niet alleen ben ik burgemeester van Groningen, ook ben ik voorzitter van de veiligheidsregio Groningen en regioburgemeester van de politie- eenheid Noord Nederland (Groningen, Friesland en Drenthe). Het rapport van de commissie Cohen heeft voor al deze rollen gevolgen. Ik zal vanuit de verschillende functies in hoofdlijnen trachten aan te geven wat ik van belang acht in het rapport Cohen. Vervolgens zal ik ten aanzien een tweetal specifieke thema's; sociale media en alcohol, aangeven welke lessen ik uit het rapport reeds getrokken heb.

Collegedebrief - Verkenning rapport Cohen

Bladzijde

2



Burgemeester van Groningen

Als burgemeester van Groningen ben ik, zoals u bekend is, verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid van de gemeente Groningen. Tijdens rampen en incidenten die de openbare orde betreffen neem ik, samen met de lokale driehoek en/of het gemeentelijke beleidsteam (GBT), besluiten die de openbare orde en de veiligheid van Groningen ten goede komen. Het rapport Cohen geeft aanleiding om de rol als burgemeester in dit proces steviger neer te zetten. Om ten tijde van crisis goede besluiten te kunnen nemen is een burgemeester afhankelijk van juiste en volledige informatie en adviezen. Wat het rapport Cohen duidelijk maakt is dat ook ik als burgemeester, gedurende het proces beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming (BOB), steeds kritisch moet blijven, moet doorvragen en moet blijven controleren of iedereen hetzelfde beeld van de situatie heeft.

Een geruststellend “wij hebben het onder controle” of “volgens onze informatie zal het allemaal wel meevallen” is niet afdoende. In het vervolg zal preciezer moeten worden nagegaan hoe informatie verzameld is, op welke wijze deze informatie geanalyseerd is, hoeveel (politie)mensen beschikbaar zijn, wat hun opkomsttijd is en wat de scenario's zijn. Daarnaast zal er in de voorbereiding op moeten worden aandrongen deze scenario's met elkaar door te nemen. Op basis van goede informatie en scenario's kan ik besluiten om mijn (nood)bevoegdheden in te zetten.

Ik realiseer mij maar al te goed dat in een daadwerkelijk acute crisis al deze processen onder tijdsdruk komen te staan. Het gaat dan om vertrouwen in elkaar en elkaars expertise. Ik ben als burgemeester van Groningen in gesprek met de districtschef van Groningen/Haren om met elkaar afspraken te maken over hoe het verbeterplan van de politie in Groningen nu geïmplementeerd gaat worden. Met een groot evenement als Koninginnedag in het vooruitzicht moet de politieorganisatie volstrekt geolied zijn en volledig klaar staan, mocht een situatie onverhoopt uit de hand lopen.

Voorkomen is beter dan genezen. Ik zet daarom vooral in op preventie. Preventieve maatregelen zijn niet altijd eenvoudig te nemen. Ook door uw raad word ik aangesproken op de, in de ogen van bijvoorbeeld horecaondernemers, soms vergaande preventieve maatregelen. Goede preventieve maatregelen kunnen echter voorkomen dat in crisis teruggevallen moet worden op noodbevoegdheden.

Collegedebrief - Verkenning rapport Cohen

Bladzijde

3



Regioburgemeester

Als regioburgemeester heb ik geen rol tijdens rampen en crises. Sinds 1 januari 2013 is de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor het beheer van de politie. De Minister dient er op toe te zien dat het door de korpsleiding Noord Nederland opgestelde verbeterplan, daadwerkelijk geïmplementeerd wordt. Minister Opstelten heeft in zijn brief van 28 maart 2013 aan de Tweede Kamer een reactie gegeven op de bevindingen van de commissie Cohen.

Als regioburgemeester treed ik op als spreekbuis van de 62 gemeenten in de eenheid Noord Nederland. Ik hecht er daarom veel waarde aan om eerst met mijn collega's van gedachten te wisselen over het rapport van de commissie Cohen, de evaluatie en het verbeterplan van de korpsleiding Noord Nederland en de brief van de Minister (tevens korpsbeheerder) van 28 maart 2013. Hiertoe heb ik alle burgemeesters van Groningen, Friesland en Drenthe uitgenodigd voor een bestuurlijke conferentie op 18 april 2013.

Met de uitkomsten van deze conferentie zal ik eventueel ook het gesprek aangaan met de Minister.

Voorzitter Veiligheidsregio

Als voorzitter van de veiligheidsregio kom ik in functie bij GRIP 4, als voorzitter van het Regionaal Beleidsteam (RBT). Een GRIP 4 treedt in werking wanneer een calamiteit zich afspeelt in meerdere gemeenten (de Wet veiligheidsregio's spreekt over: meer dan plaatselijke betekenis). In de Veiligheidsregio Groningen hebben we 'kaders voor de GRIP' vastgesteld waarin afspraken zijn vastgelegd over de GRIP opschaling.

'Project X' had alleen betrekking op de gemeente Haren. Het incident was niet gemeentegrensoverschrijdend. Daardoor zag ook de burgemeester van Haren geen noodzaak tot opschaling naar GRIP 4. De commissie Cohen is van oordeel dat er überhaupt niet naar een grip-structuur opgeschaald had hoeven worden.

Vanuit de veiligheidsregio, en ook door de (loco)burgemeester van Groningen zijn er voorafgaand aan de betreffende vrijdagavond contacten ter ondersteuning van de gemeente Haren onderhouden. Daarnaast zijn er voorafgaand, tijdens en na afloop van "Project X" diverse ambtenaren van de gemeente Groningen ingezet om de gemeente Haren te ondersteunen (ik

Collegedebrief - Verkenning rapport Cohen

Bladzijde

4



verwijst u voor een verdere toelichting hierop naar de beantwoording van de raadvragen van de SP met kenmerk BD 13.3597129).

Voor die samenwerking was geen opschaling naar een GRIP-structuur vereist.

Ik wil graag een accuraat beeld schetsen over de (on)mogelijkheden van 'steun door de Veiligheidsregio'. De Veiligheidsregio (VR) Groningen is beheerder van de samenwerkingsstructuur van 8 crisispartners (politie, brandweer, GHOR, provincie, waterschap, OM, defensie, gemeenten). Er zijn slechts enkele medewerkers die zich dagelijks bezighouden met taken op het gebied van crisisbeheersing. Voor het overige moet extra personeel bij crises uit de organisaties van de samenwerkingspartners betrokken worden. Het afkondigen van een GRIP is 'slechts' het in werking laten treden van een (vooraf afgesproken) werkwijze over hoe de coördinatie tussen de verschillende crisispartners verloopt.

Door de gemeentelijke kolom binnen de VR was al eerder onderkend dat vooral kleinere gemeenten kwetsbaar zijn bij (langdurige) crises en rampen. Kwaliteit en kwantiteit zijn niet altijd vanzelfsprekend. De gemeentelijke kolom is daarom gestart met het vormen van expertteams. Voor wat betreft het expertteam Bevolkingszorg kan ik u melden dat de procesbeschrijving gereed is en dat inmiddels de functies algemeen commandant en officier bevolkingszorg zijn ingevuld en opgeleid. Voor wat betreft Crisiscommunicatie is mijn verwachting dat de procesbeschrijving – mede gebaseerd op landelijke ervaringen en richtlijnen – binnenkort gereed is, waarna kan worden begonnen met de werving, selectie, opleiding en training van de cruciale functies op het terrein van crisiscommunicatie.

Voor een deel van deze functies wordt hard piket ingevoerd zodat gemeenten en andere organisaties uit de veiligheidskolommen 24 uren per dag, 7 dagen per week (en ook buiten GRIP-situaties) een beroep kunnen doen op het expertteam Crisiscommunicatie.

Het rapport Cohen is voor mij aanleiding om de gemeentelijke kolom te verzoeken om versneld tot de vorming van de expertteams te komen.

Ik hecht er waarde aan om ook binnen de veiligheidsregio uitgebreid stil te staan bij het rapport Cohen. Zoals ik hiervoor reeds aangaf vindt er op 18 april een bestuurlijke conferentie plaats waarin het rapport Cohen besproken zal worden. Niet alleen zijn alle burgemeesters van Groningen, Friesland en Drenthe voor deze conferentie uitgenodigd (en daarmee ook de voorzitters van de Veiligheidsregio's Friesland en Drenthe), ook de drie directeuren van de respectievelijke veiligheidsregio's zijn uitgenodigd. Vraagpunten die aan de orde komen en betrekking hebben op de VR kunnen op deze manier op adequate wijze opgepakt worden.

Collegebrief - Verkenning rapport Cohen

Bladzijde

5



Sociale media

Het ontwikkelen van een strategie ten aanzien van sociale media is volgens de commissie Cohen *“een centrale strategische taak geworden die hoog moet worden belegd in het management van het Openbaar Bestuur.”* Zowel het college als de ambtelijke organisatie zien die strategische taak en geven het prioriteit. Het college komt nog voor de zomer met een herijking van het huidige beleid met betrekking tot sociale media (vervolg op de nota #GGSM van 2011) en geeft inzicht in pilots en onderzoeken op dit gebied.

In de reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie van 28 maart 2012 op het rapport Cohen staat:

“de commissie benadrukt het grote belang van de sociale media voor jongeren en schetst dat een deel van de belevingswereld van jongeren zich afspeelt in de virtuele wereld. Het gaat erom dat overheden zich kunnen inleven in de belevingswereld van jongeren. Overheidsdienaren moeten zich meer in het perspectief van de burger en dus ook van jongeren verplaatsen en hen - waar mogelijk - ook betrekken bij hun afwegingen. De ontwikkelingen binnen de sociale media zijn snel en fluïde, daarom is naast permanente alertheid ook innovatie van belang.”

Dit is een conclusie die ik geheel onderschrijf.

Voor het verhogen van het kennisniveau van de ambtelijke organisatie is een intern opleidingsprogramma ontwikkeld dat bestaat uit een serie basistrainingen. Dit opleidingsprogramma gaat eind april van start. In het project Opening Up - waarin in Europees verband de gemeente Groningen op gebied van social media samenwerkt met onder meer de Hanzehogeschool en Politie - vindt dit voorjaar een leergang plaats. Deelnemers aan die leergang zullen als ‘koplopers’ in hun organisatie fungeren en spelen een leidende rol bij de inzet van social media in teams en projectgroepen. Ook ambtenaren van de gemeente Groningen doen mee aan deze leergang. De ontwikkelingen op het gebied van digitale media en online communicatie gaan razendsnel.

In Groningen willen we ruimte bieden aan innovatieve technieken door het faciliteren van onderzoek, doen van pilots en het stimuleren van kennisuitwisseling in landelijke netwerken en met omliggende gemeenten.

Collegedebrief - Verkenning rapport Cohen

Bladzijde

6



Het monitoren van de vele sociale mediakanalen vereist kennis, capaciteit en technische faciliteiten.

Vorig jaar hebben we als gemeente hiermee geëxperimenteerd en zijn er bezoeken gebracht aan reeds functionerende webcare-teams (van o.a. KPN) om te ervaren wat er allemaal bij komt kijken wanneer je vanuit de gemeente reageert op berichten op social media-kanalen. De oprichting van het Shared Service Center (SSC) en het Klant Contact Centrum (KCC) bieden mogelijkheden voor een centrale aanpak van webcare.

Ik ben het eens met de aanbeveling van de Commissie Cohen om “mogelijke strategieën en tactieken van interventie te onderzoeken” evenals “het inschakelen van ambassadeurs en intermediairs die een gewenst standpunt verkondigen binnen de sociale media.” Hiertoe willen we wijkprofessionals die op sociale media actief zijn (zoals ambtenaren, wijkagenten, medewerkers van MJD, Stiel, onderwijsinstellingen etc.) in kaart brengen en met elkaar verbinden. Daarnaast wil ik gebruik gaan maken van de kennis van jongeren die vaak beter thuis zijn in de wereld van de sociale media.

Alcohol

In het rapport van de commissie Cohen wordt met nadruk gewezen op de rol die de factor *alcohol* heeft gespeeld. Het was in overvloedige mate aanwezig en de winkels bleven open. Er was een noodverordening van kracht die bepaalde dat je in Haren wel alcohol bij je mocht hebben, maar het niet op straat op mocht drinken. Die verordening werd echter, gezien het grote aantal mensen, niet handhaafbaar geacht door de politie en is ook niet gehandhaafd.

Ik ben mij er sterk van bewust dat ook in het Groninger uitgaansleven en tijdens evenementen alcohol een risicofactor is. Veel incidenten die tijdens evenementen en uitgaansavonden plaatsvinden zijn alcohol gerelateerd. Sinds enige jaren wordt in de gemeente Groningen stevig ingezet op de preventie van overmatig alcoholgebruik door jongeren (zie o.a. de nota “Aanpak overmatig alcoholgebruik 2008-2011”, het in 2012 gesloten provinciale convenant Alcohol & Jongeren en de kadernota “Aanpak alcoholgebruik jongeren 2013-2016”).

In de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen staan bevoegdheden om alcoholgebruik op de openbare weg tegen te gaan. Daarnaast is sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Drank- en Horecawet per 1 januari 2013, is

Collegebrief - Verkenning rapport Cohen

Bladzijde

7



het in bezit hebben van alcoholhoudende drank in de openbare ruimte door personen jonger dan 16 jaar een strafbaar feit¹.

De commissie Cohen heeft geconstateerd dat een verbod alleen stand houdt als er ook daadwerkelijk op gehandhaafd wordt. Zo veel mogelijk handhaven is ook mijn streven, maar de handhaving van de bovenstaande bepalingen zal, evenals de handhaving van de noodverordening in Haren, in grote mensenmassa's in de openbare ruimte moeilijk te realiseren zijn. Dit geldt bijvoorbeeld tijdens een groot volksevenement als Koninginnedag.

In geval van (vrees voor) ernstige verstoringen van de openbare orde en veiligheid kan ik wel van mijn noodbevoegdheden (artikel 175 en 176 Gemeentewet) gebruik maken, maar zal ik ook samen met de politie moeten nagaan of, en zo ja hoe, de maatregelen gehandhaafd kunnen worden. Deze scenario's zal ik, conform de aanbevelingen van de commissie Cohen, samen met de politie uitschrijven en (laten) doornemen zodat in geval van crisis een ieder weet wat de reële mogelijkheden van handhaving zijn.

Concluderend

Er zijn veel lessen uit de gebeurtenissen in Haren en het rapport van de commissie Cohen te trekken. Ze strekken zich ook uit tot mijn verschillende rollen. Ik probeer mij zoveel mogelijk voor te bereiden op potentiële crises en rampen. Daarbij word ik geregeld geconfronteerd met de twee werelden die de commissie Cohen zo treffend weet te beschrijven:

“De min of meer vanzelfsprekende tegenstelling tussen generaties speelde op de achtergrond een rol: jongeren die grenzen opzoeken, die op zoek zijn naar spannende ervaringen, die zich weinig zorgen maken over de risico's die aan een dergelijk grootschalig evenement kleven, met daartegenover de oudere generatie, vertegenwoordigd door ouders en autoriteiten, die grenzen stellen, zich sneller zorgen maken over wat er mis kan gaan, die niet alleen beducht zijn voor veiligheid en openbare orde, maar daar ook verantwoordelijkheid voor dragen.” (blz. 24 Hoofdrapport commissie Project X)

Ik ben mij bewust van de twee werelden, de belangen rondom evenementen en dilemma's die spelen tijdens rampen en crises. Het is een uitdaging voor

¹ De Tweede Kamer is inmiddels akkoord gegaan met een wijziging van de Drank- en Horecawet waarin deze leeftijdsgrens verhoogd wordt naar 18 jaar. Het kabinet streeft er naar, onder voorbehoud van instemming van de Eerste Kamer, de nieuwe leeftijdsgrens uiterlijk per 1 januari 2014 in te laten gaan.

Collegebrief - Verkenning rapport Cohen

Bladzijde

8



mij om deze werelden tot elkaar te brengen. Ik probeer tot een goede afweging te komen en mijn verantwoordelijkheden te nemen, zonder het belang van een bruisende stad uit het oog te verliezen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rehwinkel', with a large circular flourish at the beginning.

dr. J.P. (Peter) Rehwinkel

Bijlage - Brief aan raad van Haren

Bestuursdienst

Afdeling Bestuursdienst
Onderwerp Rapport Cohen



Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

Wij zijn met het openbaar vervoer
bereikbaar, buslijnen 1, 2, 3, 5, 6,
11, 13, 16

Informatie over vertrektijden krijgt
u via 0900-92 92

In uw antwoord graag datum en
kenmerk vermelden.

E-mailadres

Website
gemeente.groningen.nl

Telefoon (050) 367 76 26 Bijlage(n) Ons kenmerk BD 13.3616584
Datum 28-03-2013 Uw brieven van 19 / 20-03-2013 Uw kenmerk

Geachte heer Bats,

Op 19 en 20 maart jl. ontving ik verzoeken van de VVD- en de CDA-fracties van uw raad. Omdat het mij niet (geheel) duidelijk is of de gehele raad zich achter deze verzoeken heeft geschaard, richt ik mij in de beantwoording tot uw volledige raad.

Vanuit de raad wordt mij verzocht om te reageren op een aantal vragen om daarmee nadere duiding te kunnen geven aan het rapport dat de commissie Cohen op 8 maart jl. heeft uitgebracht. Ook wordt gemeend dat er onduidelijkheid is over de betrokkenheid van de voorzitter van de veiligheidsregio voor, tijdens en na afloop van de rellen c.q. project-X in Haren.

Hieronder zal ik de vragen die de CDA-fractie gesteld heeft puntsgewijs beantwoorden, waarna ik aan het eind terugkom op het verzoek tot een gesprek.

1. *Was er sprake van opschalen naar GRIP 3 zoals in het rapport Cohen wordt aangegeven? En gaat in dat geval de verantwoordelijkheid niet automatisch over naar de voorzitter van de veiligheidsregio?*

Ja, er was opgeschaald naar GRIP 3.

De voorzitter van de veiligheidsregio vervult bij een incident pas een formele rol als er sprake is van een GRIP 4 opschaling, dus niet al bij een GRIP 3 situatie zoals de CDA-fractie veronderstelt.

Op basis van artikel 39 Wet veiligheidsregio's is er sprake van een GRIP 4 situatie: "In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan". Alleen voor die situatie is

Bijlage - Brief aan raad van Haren

Bladzijde 2 van 4
Onderwerp Rapport Cohen



in de wet geregeld dat de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoording aflegt aan de betrokken gemeenteraden.

- Cohen constateert dat opschalen het proces nodeloos ingewikkeld maakt. Daar staat tegenover dat het opschalen naar GRIP 3 de enige mogelijkheid voor de burgemeester van Haren was om extra expertise en capaciteit te verkrijgen. Welke afspraken gelden er in regio verband met betrekking tot het opschalen?*

Als één of meerdere samenwerkingspartners van de veiligheidsregio om opschaling naar een bepaald niveau vraagt, dan wordt er opgeschaald. Wie er mag opschalen en in welke situaties er kan worden opgeschaald is vastgelegd in de kaders van de Gecoördineerde Regionale Incident-bestrijdingsprocedure (GRIP). Bij een GRIP 3 situatie wordt de bestuurlijke component opgestart op gemeentelijk niveau.

Elkaar ondersteunen zonder GRIP-opschaling vindt wel degelijk plaats in de regio Groningen. Voorbeelden daarvan zijn 't Zandt en Ter Apel, alwaar hulp is verleend door verschillende samenwerkingspartners (zoals defensie in 't Zandt en brandweer in Ter Apel) zonder dat er sprake was van een GRIP-opschaling.

- In het verlengde van voorgaande: Uw buurman, sinds kort burgemeester van Haren heeft een lastig te duiden fenomeen. Hebt u vanuit uw rol als voorzitter van de veiligheidsregio uw hulp aangeboden? Hebt u daarbij extra expertise en capaciteit ter beschikking gesteld? Hoe zag die hulp er dan concreet uit?*

Vanuit de veiligheidsregio, en ook door de (loco)burgemeester van Groningen zijn er voorafgaand aan de betreffende vrijdagavond contacten ter ondersteuning van de gemeenten Haren onderhouden. Zo heeft de directie van de veiligheidsregio donderdag 20 september ondersteuning toegezegd aan de korpsleiding van de politie. Daarnaast zijn voorafgaand, tijdens en na afloop van "Project X" diverse ambtenaren van de gemeente Groningen ingezet om de gemeente Haren te ondersteunen. Deze hulp heeft onder meer bestaan uit advisering door de ambtenaren rampenbestrijding en OOV, ondersteuning door een tiental communicatiemedewerkers, inzet van medewerkers en materieel van de Milieudienst, een vervanging voor de gemeentesecretaris van Haren en de inzet van het actieteam nazorg van de gemeente Groningen.

- In het beleidsplan van de veiligheid regio staat 'samen doen'. Vindt u dat u in voldoende mate uw verantwoordelijkheid hebt genomen als*

Bijlage - Brief aan raad van Haren

Bladzijde 3 van 4
Onderwerp Rapport Cohen



*voorzitter van de veiligheidsregio in het kader van dat 'samen doen'?
Of kunt u zich voorstellen dat Haren zich in de steek gelaten voelt?*

Samen doen is inderdaad waar het in onze veiligheidsregio om draait. We hebben er voor gekozen om de veiligheidsregio als samenwerkingsverband van acht partners vorm te geven en van daaruit capaciteit te betrekken in plaats van een grote nieuwe organisatie op te richten. Dat betekent dat er vanuit de verschillende partners hulp wordt aangeboden, zoals ook in dit geval is gebeurd.

Ook ik persoonlijk meen Haren volstrekt niet in de steek te hebben gelaten.

5. *In datzelfde beleidsplan staat ook dat 'voorbij procedures' gewerkt moet kunnen worden. Het gaat niet om de procedures, maar om de veiligheid van mensen. Kunt u aangeven op welke wijze u uw verantwoordelijkheid hebt genomen voorbij de geldende procesafspraken om de gemeente Haren te ondersteunen?*

Ik verwijs u graag naar voorgaande beantwoording.

6. *U maakt eerst afspraken met Haren over het vervoeren van 'feestgangers' naar de stad. Om daaraan later voorwaarden te verbinden. Cohen noemde dat weinig collegiaal. Zo is het ook bij ons blijven hangen. Kunt u aangeven vanuit uw verantwoordelijkheid van 'samen doen' waarom u deze barrière opwierp? En als u achteraf gezien deze barrière noodzakelijk vond, had u dan in de voorbereiding niet mede een betere inschatting moeten maken van hetgeen op bestuurders en inwoners af zou kunnen komen?*

Vrijdagochtend 21 september 2012 heeft de dienstdoende loco-burgemeester van Groningen aan uw burgemeester aangeboden om bezoekers van Haren met de bus naar Groningen te vervoeren. Ten tijde van dat aanbod was de verwachting in Haren nog dat feestgangers met goede bedoelingen naar Haren zouden komen. Deze bezoekers zouden qua aantal gemakkelijk op kunnen gaan in het uitgaansleven in de binnenstad van Groningen. Aan het begin van de avond zijn de bussen ook daadwerkelijk ingezet. Enkele honderden bezoekers zijn zo met de bus naar Groningen vervoerd.

Toen de sfeer 's avonds omsloeg en er vechtpartijen uitbraken moest er een nieuwe afweging worden gemaakt over de inzet van de bussen. Er kon niet het risico worden gelopen dat de rellen zouden worden verplaatst naar Groningen, terwijl vrijwel alle politie in Haren aanwezig was. Ik heb dit zo in het GBT in Haren aan de orde gesteld. Als burgemeester ben ik

Bijlage - Brief aan raad van Haren

Bladzijde 4 van 4
Onderwerp Rapport Cohen



verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid van de eigen gemeente. Indien de reischoppers naar Groningen waren vervoerd, had ik de veiligheid in de stad Groningen niet kunnen waarborgen.

Ten slotte: de VVD-fractie heeft verzocht om een gesprek met mij. Indien er na de door mij verstrekte informatie behoefte zou zijn aan verdere toelichting, ben ik bereid die te geven. Voorlopig houd ik woensdag 17 april a.s. van 13 tot 14 uur beschikbaar om een eventuele delegatie vanuit uw raad te ontvangen. Graag hoor ik van u of daaraan (nog) behoefte bestaat.

Met vriendelijke groet,
burgemeester van Groningen,

dr. J.P. (Peter) Rehwinkel

Bijlage - Antwoorden op schriftelijke vragen SP

VRAGEN

door de leden van de raad gesteld overeenkomstig artikel 42 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen van de raad van de gemeente Groningen.

2013 – Nr. 19.

VRAGEN van de SP van mevrouw L.R. van Gijlswijk betreffende conclusies commissie Cohen over de ongeregelde heden op 21 en 22 september 2012 in Haren. (Binnengekomen: 11 maart 2013)

Het college beantwoordt de vragen als volgt:

Groningen, 19 maart 2013.

- 1. Kunt u aangeven wat de redenen en overwegingen zijn geweest dat de burgemeester van Groningen op de bewuste vrijdagavond tegenstrijdig met de oproep van de locoburgemeester die middag, besluit om alleen goedwillende bezoekers aan Haren met bussen naar Groningen te willen vervoeren? Zo nee, waarom niet?*

Vrijdagochtend 21 september 2012 heeft de dienstdoende loco-burgemeester aan de burgemeester van Haren aangeboden om bezoekers van Haren met de bus naar Groningen te vervoeren. Ten tijde van dat aanbod was de verwachting in Haren nog dat feestgangers met goede bedoelingen naar Haren zouden komen. Deze bezoekers zouden qua aantal gemakkelijk op kunnen gaan in het uitgaansleven in de binnenstad van Groningen. Aan het begin van de avond zijn de bussen ook daadwerkelijk ingezet. Enkele honderden bezoekers zijn zo met de bus naar Groningen vervoerd.

Toen de sfeer 's avonds omsloeg en er vechtpartijen uitbraken moest er een nieuwe afweging worden gemaakt over de inzet van de bussen. De burgemeester wilde niet het risico nemen de rellen te verplaatsen naar Groningen, terwijl vrijwel alle politie in Haren aanwezig was. Hij heeft dit zo in het GBT in Haren aan de orde gesteld. Om "gewone" stapavonden in Groningen rustig te laten verlopen, is de nodige politie-inzet vereist. De beschikbare politiecapaciteit in Groningen was op dat moment minimaal. Niet alleen was er in het uitgaansgebied toezicht nodig, ook het stationsgebied vroeg de nodige aandacht. De burgemeester vond het daarom onverantwoord om reischoppers naar Groningen te laten vervoeren, terwijl er in Groningen onvoldoende politie aanwezig was om deze groep op te vangen.

- 2. Is de burgemeester het eens met de conclusie van de commissie Cohen dat deze interventie om alleen toestemming te geven bussen met goedwillende feestgangers naar Groningen te laten vertrekken ongelukkig en onbehelpzaam was, zeker in het licht van het feit dat het initiatief deze bussen in te zetten in eerste instantie afkomstig was van de gemeente Groningen? Zo nee, waarom niet?*

Bijlage - Antwoorden op schriftelijke vragen SP

2

Nee, de burgemeester is het niet met deze conclusie eens. Zoals hiervoor is aangegeven, is het aanbod om de bussen in te zetten onder andere omstandigheden tot stand gekomen. 's Avonds moest een nieuwe afweging worden gemaakt. De burgemeester is primair verantwoordelijk voor de Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Groningen. Indien de reischoppers naar Groningen waren vervoerd, had hij de veiligheid in de stad Groningen niet kunnen waarborgen.

Ons college hecht er aan het beeld dat in de media is ontstaan over het al dan niet geven van burenhulp aan de gemeente Haren recht te zetten. Voorafgaand, tijdens en na afloop van "Project X" zijn diverse ambtenaren van de gemeente Groningen ingezet om de gemeente Haren te ondersteunen. Deze hulp heeft onder meer bestaan uit advisering door de ambtenaren rampenbestrijding en OOV, ondersteuning door een tiental communicatiemedewerkers, inzet van medewerkers en materieel van de Milieudienst, een vervanging voor de gemeentesecretaris van Haren en de inzet van het actieteam nazorg van de gemeente Groningen.

3. *Kan de burgemeester aangeven of hij in de signalen voorafgaand aan de bewuste vrijdagavond aanleiding zag om in zijn rol als voorzitter van de Veiligheidsregio Groningen proactief de hulp van de Veiligheidsregio aan te bieden aan de gemeente Haren? Zo nee, waarom niet?*

De voorzitter van de Veiligheidsregio komt formeel pas in beeld bij het opschalen naar GRIP 4. De Veiligheidsregio is een samenwerkingsverband tussen verschillende kolommen (zoals bijv. politie, brandweer, GHOR, gemeenten en de waterschappen). De personele bezetting van de Veiligheidsregio beperkt zich tot de taken planning, oefencoördinatie en communicatie en is ondergebracht bij de brandweer. De kolommen binnen de Veiligheidsregio zorgen zelf voor de personele bezetting tijdens rampen en crisis.

Dit neemt niet weg dat er vanuit de Veiligheidsregio wel contacten zijn geweest en ook ondersteuning is geboden aan de gemeente Haren. Donderdag is er vanuit de Veiligheidsregio ondersteuning toegezegd aan de plaatsvervangend korpschef van de politie. Verschillende communicatiemensen vanuit de brandweer, politie en gemeente hebben in de dagen voor de rellen (en dus ook voor de opschaling naar GRIP 3) contact en afstemming met elkaar gehad en onder andere als sparringpartner gefungeerd voor de beleidsadviseur (piketfunctionaris GBT) communicatie bij de gemeente Haren.

Collegedebat - Eindrapport van de visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst ...

Bestuursdienst



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 schaalsprong 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,

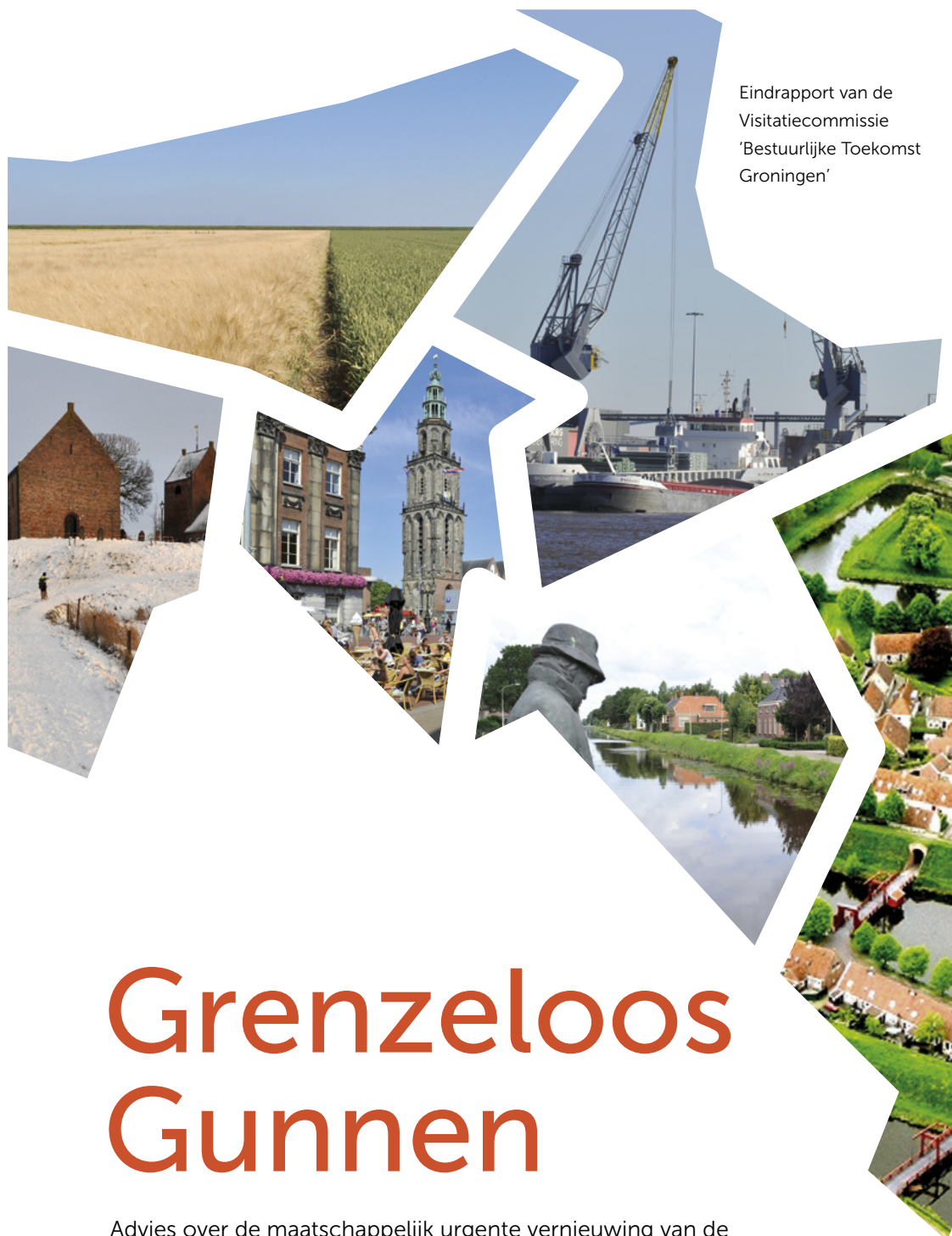
de burgemeester,
dr. P.P. (Peter) Rehwinkel



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



Eindrapport van de
Visitatiecommissie
'Bestuurlijke Toekomst
Groningen'



Grenzeloos Gunnen

Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de
bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen

Grenzeloos Gunnen

Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen

Eindrapport van de Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

De Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' werkte in opdracht van de Vereniging van Groninger Gemeenten en de Provincie Groningen.

De leden van de Visitatiecommissie zijn:

Mr. G.J. Jansen (voorzitter)

Mevrouw mr. S.E. Korthuis

Prof. dr. A.F.A. Korsten

De commissie werd ondersteund door een onafhankelijk secretariaat bestaande uit mevrouw dr. H. te Grotenhuis van Prachttrajecten en mevrouw C.J. de Rie van Lysias Consulting Group.

28 februari 2013

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	7
1 Opdracht en werkwijze van de commissie	13
2 Context en speelveld	19
3 Een versnipperd bestuurlijk landschap	27
3.1 De urgentieagenda	27
3.2 Samen werken in clusters	31
3.3 Multischaligheid	33
3.4 Ontoereikende bestuurlijke organisatie	38
4 De bestuurlijke toekomst in Groningen	41
4.1 Conclusies	41
4.2 Structuur- en cultuurverandering	44
4.3 Andere belangrijke aspecten in het veranderproces	51
4.4 Een Groninger aanpak	55
BIJLAGEN	65
1 Opdracht en werkwijze Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'	66
2 Analyse samen werken in clusters	70
3 Kaartbeelden huidige samenwerkingsverbanden	89
4 Overzicht gesprekspartners	90
5 Overzicht geraadpleegde documenten	92

Voorwoord

In de periode van september 2012 tot en met februari 2013 heeft de visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' zich verdiept in de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven waar gemeentebestuurders en ambtenaren in Groningen dagelijks mee te maken hebben. Dit om een beeld te krijgen van wat de bestuurlijke toekomst van Groninger gemeenten zou kunnen of moeten zijn. De commissie is alle betrokkenen zeer erkentelijk voor de openhartige en eerlijke wijze waarop zij de commissie informatie verstrekten over de vele en uiteenlopende vraagstukken, dilemma's en kansrijke ontwikkelingen. Ook wil zij haar opdrachtgevers, de Vereniging van Groninger Gemeenten - in het bijzonder voorzitter mevrouw H.K. Pot - en het provinciebestuur van Groningen - in het bijzonder gedeputeerde P.G. de Vey Mestdagh - van harte bedanken voor het in haar gestelde vertrouwen en de constructieve samenwerking.

De commissie heeft geboeid en betrokken haar opdracht vervuld. Die was overigens verre van eenvoudig. De commissie werd opgedragen met een heldere en eenduidige 'stip' aan de horizon, een klip en klaar advies, te komen. Ook werd van de commissie verwacht de weg naar deze 'stip' toe zodanig te beschrijven dat deze voor slechts één uitleg vatbaar zou zijn. Deze opdracht strookte prachtig met de eigen ambitie van de commissie. Tegelijkertijd werd het de commissie gaandeweg duidelijk dat deze opdracht op gespannen voet zou kunnen staan met de Groninger mentaliteit van 'zelf doen' en 'zelf bepalen'. Of zoals een raadslid zei: "Groningers hebben een bloedhekel aan moeten". De commissie heeft geprobeerd dit dilemma op te lossen door heel goed te luisteren naar de vele meningen. En door de sociaal-economische en maatschappelijke vraagstukken en ontwikkelingen in Groningen zorgvuldig te analyseren, om vervolgens op grond daarvan, met volle overtuiging en op basis van haar onafhankelijke positie, een eigen - goed onderbouwd - advies te formuleren.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

De commissie hoopt van harte dat voorliggend advies bestuurders, ambtenaren, inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven inspireert en richting biedt om gezamenlijk en voortvarend te werken aan het toekomstig welzijn en de toekomstige welvaart van Groningen. Want daar draait het per slot van rekening om.

Rest ons nu niets anders dan u veel succes toe te wensen bij het vervolg. De commissie zal het met belangstelling volgen!

Geert Jansen, voorzitter
Sandra Korthuis
Arno Korsten

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013



Samenvatting

In opdracht van de Vereniging van Groninger Gemeenten en de provincie Groningen heeft de Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' de huidige en toekomstige sociaal-economische en maatschappelijke ontwikkelingen geanalyseerd en de huidige bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit en samenwerking in het Groninger landschap bestudeerd en met velen besproken. In voorliggend rapport adviseert de Visitatiecommissie over de bestuurlijke toekomst van gemeenten in Groningen.

De commissie constateert dat Groningen in allerlei opzichten een prachtige provincie is. Maar ook constateert de commissie dat Groningen van doen heeft met forse sociaal-economische en maatschappelijke opgaven. De werkgelegenheid daalt, er is een hardnekkige mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en het gemiddeld besteedbare inkomen ligt in vrijwel alle Groninger gemeenten een flink stuk onder het landelijk gemiddelde. Het percentage (jonge) werklozen, wajong'ers, mensen in sociale werkvoorzieningen en de bijstand is opvallend hoog en dat al jarenlang. Het aantal inwoners dat de voorzieningen 'draagt' neemt af, en de gemiddelde leeftijd van de inwoners is vergeleken met landelijke cijfers hoog. Dat duidt op urgentie en vraagt om aanpakken.

De financiële positie van de meeste Groninger gemeenten is ronduit zwak en zorgwekkend. De inkomsten lopen terug, er zijn grote tegenvallers vanwege minder inkomsten uit grondverkoop en vanwege (forse) afboekingen op grondposities. Gemeenten moeten vanwege verschillende decentralisaties meer taken uitvoeren met minder geld, er moet nu en in de toekomst fors bezuinigd worden. En dat terwijl de opgaven bovengemiddeld groot zijn.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Natuurlijk, er doen zich in Groningen gelukkig ook positieve kansen en ontwikkelingen voor. Enkele voorbeelden illustreren dit. In de stad Groningen weten dienstverlenende organisaties, bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen elkaar steeds beter te vinden in kansrijke, innovatieve clusters. De economische ontwikkelingen in het Eemsdeltagebied gaan voorspoedig en er is steeds meer aansluiting tussen de regio Groningen-Assen en de Eemsdelta. De landbouwsector heeft, samen met de biobased economy, veel potentie. Op het terrein van recreatie en toerisme gebeurt van alles en is nog verdere winst te behalen. Maar om de urgenties echt aan te pakken, kan het hier niet bij blijven.

Wie moet dat doen? Geen enkele partij is in staat de opgaven van deze aard alleen op te lossen of de aanwezige kansen eigenstandig te verzilveren. Om deze opgaven en kansen in goede banen te leiden, is samenwerking tussen gemeenten, tussen gemeenten en provincie, maar ook tussen overheden, inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en kennisinstellingen heel hard nodig.

De Groninger gemeenten zien de noodzaak van samenwerking zelf ook in. Daarom hebben zij zich onder meer in clusters van samenwerkende gemeenten verbonden. De belangrijkste drijfveer voor samenwerking is de beperkte ambtelijke capaciteit van gemeenten, zowel kwantitatief als kwalitatief. Sommige opgaven kan men eenvoudigweg niet alleen aan. Een andere sterke drijfveer is kostenbeheersing. Gemeenten werken samen omdat ze verwachten dat dit tot meer efficiency leidt en daarmee tot lagere kosten in de bedrijfsvoering. Kostenbeheersing is voor gemeenten cruciaal gezien de kwetsbare financiële positie van de meeste Groninger gemeenten.

De samenwerking in clusterverband vormde voor de commissie het vertrekpunt voor haar werkzaamheden. De commissie constateert dat op enkele uitzonderingen na de clusters niet als hechte samenwerkingsverbanden opereren. Verschillende clusters zijn uiteengevallen en naast de clusters zijn andere samenwerkingsverbanden ontstaan die de focus bij het cluster weghalen. De beelden van een 'woud aan gemeenschappelijke regelingen' en 'een kluwen van samenwerkingsvormen' is in de gesprekken met de commissie veelvuldig aan de orde geweest. Daarbij constateert de commissie dat het schaalniveau van de verschillende samenwerkingsvormen onvoldoende aansluit bij het schaalniveau van de vraagstukken.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Daarnaast constateert de commissie dat de huidige samenwerking in Groningen niet is gestoeld op een samenhangende strategische visie; er is geen gedeelde 'stip aan de horizon'. De huidige samenwerking richt zich slechts beperkt op (strategische) beleidsontwikkeling, sociale en economische innovatie of gemeenschappelijke gebiedsontwikkeling. De samenwerking tussen gemeenten betreft vooral interne bedrijfsvoeringstaken en pure uitvoeringstaken. Bovendien kost de huidige vorm van samenwerking veel tijd, menskracht en geld, terwijl die - mede door de vrijblijvendheid - onvoldoende leidt tot de zo noodzakelijke maatschappelijke en financiële verbeteringen en rendementen.

De commissie heeft daarbij ook opgemerkt dat gemeenten elkaar doorgaans niet veel gunnen en elkaar onderling beconcurreren, zelfs als dat in het nadeel is van het geheel. Bovendien zet de kluwen van samenwerking de kaderstellende en toezichhoudende rol van gemeenteraden onder druk.

Ten slotte concludeert de commissie dat in de samenwerking en de onderlinge verhoudingen ook het provinciebestuur haar complementaire rol nog onvoldoende gevonden heeft. Van de provincie verwacht de commissie zowel 'meer' als 'minder'. Minder op de stoel van gemeenten gaan zitten, en meer de strategische koers bepalen en vasthouden ten behoeve van het geheel. De provincie kan meer betekenis en positieve invloed hebben wanneer zij vanuit haar kerntaken strategisch positie kiest en daaraan vasthoudt ten gunste van de bestuurlijke kwaliteit, natuur en landschap, ruimtelijke ontwikkeling, de regionale economie, het watersysteem, en mobiliteit en bereikbaarheid in Groningen. Strategisch positie kiezen en daaraan vasthouden wil zeggen: vanuit een overkoepelende analyse en langere termijnvisie nieuwe wegen zoeken waar oude (op den duur) niet meer volstaan, en samen met gemeenten deze nieuwe wegen uitproberen en verankeren. Deze strategische, bovenlokale, de betrokken partijen overstijgende en niet-vrijblijvende rol van de provincie krijgt, volgens de commissie, te weinig invulling.

Groningen is een eigenzinnig, trots en uniek deel van Nederland. Door zijn ligging en geschiedenis is het tevens een gebied met hardnekkige sociaal-economische en maatschappelijke vraagstukken alsmede een gebied met ingewikkelde bestuurlijke verhoudingen. De huidige bestuurlijke organisatie en de onderlinge samenwerkingsverbanden beoordeelt de commissie als ontoereikend om zowel de eigenzinnige uniciteit en bijbehorende mogelijk-

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

heden als de complexe en urgente opgaven van adequate antwoorden te voorzien. Ook de schaal waarop nu bestuurlijk oplossingen worden geformuleerd, past niet bij de schaal van de opgaven. De huidige verhouding tussen het Groningse stadsbestuur en omliggende gemeenten in termen van invloed, bestuurskracht en doorzettingsmacht is ook zeer onevenwichtig, wat door zowel de stad zelf als omliggende gemeenten als een nadeel voor gezamenlijk denken en handelen wordt ervaren. De stad wil meer tegenwicht en ook sneller een gezamenlijke koers.

Op basis van een inhoudelijke analyse adviseert de commissie dan ook aan alle Groninger gemeenten, de Vereniging van Groninger Gemeenten, en de provincie Groningen om binnen nu en uiterlijk eind 2017 te komen tot zes nieuwe gemeenten in plaats van de huidige 23.

Dit proces van herindeling moet echter meer zijn dan een structuuringreep en reorganisatie. Het gaat tegelijkertijd om een cultuurverandering die gericht is op het vinden van een mentaliteit van vertrouwen en gunnen en op het realiseren van nieuwe onderlinge omgangsvormen.

Een dergelijk veelzijdig en complex proces kan niet zonder een overtuigende en wijze procesregisseur. De provincie heeft - getuige ook het beleid van het huidige Kabinet - als enige de positie om deze rol te kunnen vervullen. De opstelling van de provincie is daarbij niet die van een bovenliggende partij die de aanwijzingen uitdeelt, maar van een partner die zichtbaar, betrokken en met vertrouwen tussen de Groninger gemeenten staat en als procesregisseur gunt, verduidelijkt, versnelt, verbindt, verbeeldt, voorbeelden laat zien en verankert.

Met dit proces van herindeling en cultuurverandering zal, als gemeenten en provincie dat willen, een bestuurlijke constellatie ontstaan van volwassen (ver)houdingen, robuuste en toekomstbestendige gemeenten, en een op toegevoegde waarde gericht provinciebestuur die als verantwoordelijke overheden gezamenlijk in staat en toegerust zijn om samen met burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en kennisinstellingen krachtig te werken aan het toekomstige welzijn en de toekomstige welvaart van Groningen.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

De commissie beseft zeer goed dat herindeling nooit op alle vragen (en urgenties) antwoord geeft en ook niet voor alle problemen een oplossing is. Maar toch is het een stap die gezet moet worden, naast andere. Herindeling van twee of drie arme gemeenten maakt niet één rijke gemeente; zwakke bestuurders, raden of ambtenaren worden door herindeling niet opeens sterke bestuurders, raden of ambtenaren; bepaalde beleidsvraagstukken zullen ook bij zes gemeenten nog bovenlokale samenwerking nodig hebben. De commissie adviseert om deze en andere vragen in het proces van herindeling te expliciteren en gaandeweg op te lossen. De commissie doet in haar advies daarvoor ook aanbevelingen.

Daarbij gaat de commissie er vanuit dat de burgers volledig in beeld blijven en mee kunnen denken en praten over de identiteit van het gebied en de toekomst van de eigen gemeente. Burgers zijn de 'raison d'être' van het openbaar bestuur; om hen gaat het. De provincie en nieuwe gemeenten zullen met de aangetroffen vitale gemeenschappen en netwerkpartners samen op weg kunnen en moeten gaan naar een toekomst vol blijvende welvaart en gedeeld welzijn, waarin de aanwezige urgente vraagstukken in aantal en last afnemen.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013



1 Opdracht en werkwijze van de commissie

OPDRACHT

Hoe dient de bestuurlijke toekomst in Groningen vorm te krijgen, zodanig dat complexe maatschappelijke opgaven ook in de toekomst adequaat kunnen worden opgepakt?

Om deze vraag van een antwoord te voorzien, hebben de provincie Groningen en de Vereniging van Groninger Gemeenten de Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen ingesteld. De Visitatiecommissie kreeg als opdracht te adviseren over een toekomstbestendige bestuurlijke inrichting in Groningen die ook op termijn de gewenste en noodzakelijke kwaliteit levert.

De precieze formulering van de opdracht aan de commissie kreeg invulling nadat de commissie zich op 7 september 2012 heeft verstaan met de bestuurlijke representanten van haar opdrachtgevers: mevrouw H.K. Pot, voorzitter van de Vereniging van Groninger gemeenten en de heer P.G. de Vey Mestdagh, gedeputeerde van de provincie Groningen, en de commissie zich presenteerde aan de Groninger gemeenten, eveneens op 7 september 2012.

Het instellen van deze commissie was een logische vervolgstap op de zelf-evaluaties die door clusters van samenwerkende gemeenten in Groningen in de loop van 2012 zijn uitgevoerd. De clusterevaluaties zijn vastgesteld door de colleges van B&W en deels ook door de raden, en doen verslag van de aanwezige opgaven en de beleefde urgenties. Daarnaast bevatten de verschillende clusterrapporten een evaluatie van de omvang en de kwaliteit van de intergemeentelijke samenwerking op tal van gebieden.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

In enkele evaluatierapporten is daarnaast ingegaan op wat in bestuurlijk strategisch opzicht wenselijk wordt geacht qua samenwerking tussen gemeenten. De gemeente Oldambt stelde een notitie op getiteld "*Oldambt in de regio: Visie op bestuurskracht en bestuurlijke schaalvergroting in de provincie Groningen*". De lessen van de herindeling tot Oldambt per 1 januari 2010 komen daarin onder andere aan de orde.

De gemeente Menterwolde nam niet deel aan een clusterevaluatie, maar stelde een eigen notitie op "*Menterwolde in perspectief; Perspectiefvol Menterwolde*" (oktober 2012). Het samenwerkingscluster BSV (Bellingwedde, Stadskanaal, Vlagtwedde) leverde twee afzonderlijke rapportages op, één vanuit het perspectief van de gemeente Stadskanaal en één vanuit het perspectief van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde.

De clusterrapporten en de rapportages van enkele afzonderlijke gemeenten vormden een belangrijk vertrekpunt voor de commissie. Daarnaast boden de "Ontwerpvisie op de kwaliteit van het lokaal bestuur in de provincie Groningen" (22 mei 2012) en de "Vlekkenkaarten Provincie Groningen" (21 mei 2012) relevante input voor de opdracht aan de commissie.

Bij de opdracht aan de commissie is benadrukt dat de commissie onafhankelijk is en de ruimte en opdracht heeft om op basis van de eigen bevindingen en deskundigheid de beste oplossingsrichting te formuleren.

WERKWIJZE

Documentenanalyse en eerste gespreksronde

De commissie analyseerde de zelfevaluaties van de clusters van samenwerkende gemeenten en nam kennis van relevante visie- en beleidsdocumenten van de provincie, van de relevante samenwerkingsverbanden (anders dan de clusters) en van afzonderlijke gemeenten. Ze bekeek ook de bestuurskrachtmetingen die enkele jaren geleden zijn uitgevoerd. En de commissie bestudeerde de positie van Groningen en Groningse gemeenten in breder verband, zoals onder meer in benchmarks. Het overzicht van geraadpleegde documenten is opgenomen als bijlage 5.

De uitkomsten van deze documentenanalyse vormden de vertrekpunten voor de gespreksronde van de commissie langs de colleges van burgemeester en wethouders van de Groninger gemeenten in de maanden september en oktober 2012. Deze gesprekken stonden in het teken van het verkrijgen van een goed beeld van de sociaal-economische, maatschappelijke en bestuurlijke opgaven en ontwikkelingen in Groningen en de huidige werkwijze en organisatie van het openbaar bestuur in Groningen. Behalve met delegaties van colleges van B&W, sprak de commissie met het college van GS van de provincie en met het bestuur van de VGG.

Op basis van de documentenanalyse en de eerste gespreksronde bracht de commissie de specifieke maatschappelijke en bestuurlijke opgaven in Groningen in beeld en vormde de commissie zich een beeld van de rol en van huidige en toekomstige taken van provincie en gemeenten. De commissie beoordeelde het functioneren van huidige samenwerkingsverbanden op intergemeentelijk en provinciaal niveau en besteedde daarbij aandacht aan de huidige en verwachte toekomstige bestuurlijke kwaliteit die daarbij geleverd wordt.

Gesprekken met raadsleden

Na afloop van de eerste gespreksronde en voorafgaand aan de visitatiegesprekken sprak de commissie met raadsleden. Het ging er in deze gesprekken niet om de formele standpunten van gemeenteraden te inventariseren. Deze gesprekken waren bedoeld om input van raadsleden te verkrijgen voor het werk van de commissie. Tijdens deze gesprekken gaf de commissie een korte toelichting op de opdracht om vervolgens een impressie te geven van de eerste voorlopige bevindingen. Aan de hand van enkele vragen ging

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

de commissie vervolgens het gesprek aan met raadsleden. De commissie benutte de uitkomsten van de gesprekken met raadsleden als bouwstenen voor de daadwerkelijke visitatiegesprekken met de clusters van samenwerkende gemeenten.

Visitatiegesprekken

De formele visitatiegesprekken in de maanden november en december 2012 stonden vervolgens in het teken van het toetsen van het oordeel dat de commissie zich had gevormd op basis van de analyse van beschikbare documenten en informatie, de eerste gespreksronde en de gesprekken met raadsleden. De visitatiegesprekken, die per cluster van samenwerkende gemeenten zijn gevoerd, zijn daarnaast benut om mogelijke perspectieven voor de toekomst op hoofdlijnen te verkennen.

De gemeente Menterwolde gaf voorafgaand aan de visitatiegesprekken aan geen onderdeel uit te maken van een cluster en heeft niet deelgenomen aan het visitatiegesprek. De commissie heeft het gemeentebestuur van Menterwolde uitgenodigd om, aanvullend op het gesprek tussen gemeentebestuur en commissie tijdens de eerste gespreksronde, suggesties voor het vervolg aan te reiken. Het gemeentebestuur van Menterwolde heeft na haar notitie van oktober 2012 en het gesprek tijdens de eerste ronde geen aanvullende input aangeleverd bij de commissie.

Achtergrondgesprekken en gesprekken met stakeholders

Tijdens de fase van visitatiegesprekken voerde de commissie ook enkele achtergrondgesprekken en sprak de commissie met een selectie van relevante externe stakeholders (zie bijlage 4 voor het overzicht van gesprekspartners).

Tussentijds overleg met de bestuurlijk opdrachtgevers

De commissie hield de bestuurlijk opdrachtgevers tussentijds op de hoogte van de procesmatige voortgang van haar werk.

Presentatie eindadvies (28 februari 2013)

Bij de start van de opdracht is afgesproken dat de commissie uiterlijk eind februari haar eindadvies zal uitbrengen. De commissie presenteert haar eindrapport tijdens een brede oploop aan alle betrokkenen en belanghebbers op donderdag 28 februari.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Bijlage 1 bevat de beschrijving van de opdracht en werkwijze zoals bij de start van de werkzaamheden van de commissie geformuleerd.



2 Context en speelveld

In dit hoofdstuk beschrijft de commissie de bestuurlijke en juridische context en het actuele speelveld waarbinnen het advies gelezen en begrepen dient te worden. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod:

- » Bestuurlijke agenda Kabinet-Rutte II
- » Overeengekomen rol en taken provincies en gemeenten
- » Decentralisaties
- » Robuuste gemeenten en landsdelen
- » Wet Arhi
- » Nieuw Beleidskader Herindeling
- » Visie van het provinciebestuur en de VGG
- » Recente adviezen over de verhouding overheid en samenleving
- » Europees beleid

Bestuurlijke agenda Kabinet-Rutte II

Al vele jaren wordt gediscussieerd over de kwaliteit van het lokaal bestuur, de schaal van gemeenten en provincies, de verhoudingen tussen de verschillende overheden, bestuurlijke vernieuwing en aanverwante thema's. Het Kabinet-Rutte II geeft die discussie met het recente regeerakkoord nieuwe lading. Decentralisaties, robuuste gemeenten, krachtige regievoerende provincies en nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving bepalen de 'bestuurlijke' agenda van het huidige Kabinet.

Overeengekomen rol en taken provincies en gemeenten

Het Kabinet-Rutte II hecht groot belang aan overheveling van taken naar gemeenten en provincies, vanuit de in het Bestuursakkoord Rijk, VNG en IPO overeengekomen afspraken over de onderlinge verhoudingen en taakverdeling:

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

"Gemeenten zijn de eerste overheid; de bestuurslaag die meestal het dichtst bij de burger staat. De gemeente draagt zorg voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving en is het eerste loket als het gaat om voorzieningen voor de burger. Gemeenten hebben taken in het sociale, economische en ruimtelijke domein. (...) Bovengenoemde taken van gemeenten hebben betrekking op onderwerpen die burgers en bedrijven rechtstreeks raken. Juist omdat gemeenten dichtbij de samenleving staan, passen deze taken bij hen.

Door de kennis van de lokale samenleving weten zij wat er in hun gemeenschap speelt en aan welk overheidsingrijpen behoefte bestaat. Daardoor kunnen zij samenhang aanbrengen tussen de verschillende beleidsterreinen uitgaande van de burger in de lokale situatie.

(...) Het eigentijdse bestuurlijke profiel van de provincie draait om ruimte, economie en de wisselwerking tussen beide. Daar liggen haar kerntaken en is ze wettelijk bevoegd. Cultuur hoort ook tot de kerntaken van de provincies waar dit de lokale belangen overstijgt. De provincies spelen op het gebied van hun kerntaken, met inachtneming van de taken van (samenwerkende) gemeenten, op het (inter)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol. De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het uitruilen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en tussen regio's binnen de provincie. Ook het houden van toezicht op gemeenten is een provinciale taak, tenzij het een wet betreft die met de Wet Revitalisering generiek toezicht in de bijlage bij de Gemeentewet wordt gevoegd. De provincie heeft tevens een actieve rol bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten van gemeenten.

Bijlage - Grenzeloos Gunnen 28-02-2013

Decentralisaties

Voor het advies van de commissie zijn met name de drie grote decentralisaties in het sociale domein van belang: de nieuwe participatiewet, decentralisatie van delen van de AWBZ naar de Wmo en de decentralisatie van de jeugdzorg. Deze decentralisaties gaan gepaard met een bezuiniging; gemeenten worden geacht deze nieuwe taken even goed of zelfs beter uit te voeren, terwijl hier tegelijkertijd minder geld voor beschikbaar is. Dat stelt extra eisen aan de bestuurlijke en ambtelijke organisatie.

Robuuste gemeenten en landsdelen

Voorwaarde voor de decentralisaties die het Kabinet stelt, is dat gemeenten voldoende toegerust zijn voor hun nieuwe taken. In principe dient elke gemeente in staat te zijn de toebedeelde taken op eigen kracht uit te voeren. Daarom bepleit het Kabinet schaalvergroting en wordt gesproken over robuuste gemeenten met een omvang van ten minste 100.000 inwoners (in dunbevolkte gebieden kan dit aantal lager liggen). Wanneer er zulke grote gemeenten komen, zullen ook de provincies een grotere bestuurlijke schaal moeten krijgen om nog van betekenis te blijven. In het Regeerakkoord wordt van vijf landsdelen gesproken.

De Minister erkent dat samenwerking tussen gemeenten, ook na opschaaling, nodig zal blijven. Er zullen altijd onderwerpen zijn die een grotere schaal van denken en handelen vragen. Gedacht kan worden aan onderwerpen als veiligheid (veiligheidsregio) en het functioneren van de arbeidsmarkt (arbeidsmarktregio). Maar dan is samenwerking ingegeven door de geografische schaal waarop oplossingen voor het vraagstuk gevonden moeten worden en niet door gebrek aan middelen, capaciteit of kwaliteit van betrokken overheden.

Wettelijke context

Een wijziging van de gemeentelijke herindeling vindt plaats bij wet. In de wet Arhi (algemene regels herindeling) zijn de procesvoorwaarden, procedures en bevoegdheden van gemeenten, provincies en Rijk in geval van een bestuurlijke herindeling of grenscorrectie vastgelegd. In geval van grenscorrecties (10% of minder afname of toename van het inwonertal) geldt overigens een eenvoudiger regime. Dat laten we hier buiten beschouwing.

De wet Arhi verplicht gemeentebesturen die willen herindelen tot een gezamenlijk herindelingsvoorstel te komen dat van te voren gedurende acht

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

weken ter inzage moet worden gelegd. Het door de gezamenlijke raden vastgestelde herindelingsvoorstel wordt vervolgens naar Gedeputeerde Staten gestuurd, omdat het de goedkeuring van het provinciebestuur nodig heeft.

Dit besluitvormingsproces gaat gepaard met een periode waarin het college van Gedeputeerde Staten over de voorgenomen herindeling met de betrokken colleges van Burgemeester en Wethouders in overleg treedt. Uiterlijk drie maanden na afloop van het overleg stellen Provinciale Staten een herindelingsadvies vast dat naar de Minister van Binnenlandse Zaken wordt gestuurd. Het Kabinet beoordeelt het advies op inhoudelijke criteria; het is uiteindelijk de wetgever die op basis van een wetsvoorstel van de Minister van Binnenlandse Zaken over de herindeling beslist.

Gemeenten ontvangen een financiële Rijksbijdrage voor de kosten die zij maken bij een herindeling. Soms heeft herindeling echter ook structureel nadelige financiële gevolgen voor bijvoorbeeld de bijdrage uit het gemeentefonds. Op dit moment bekijkt de Minister van Binnenlandse Zaken of iets dergelijks geldt voor de vaste voet in het gemeentefonds en of hiervoor dan kan worden gecompenseerd. Mogelijke financiële nadelen kunnen te zijner tijd ook optreden in de verdeling van gelden voor participatie of de Wmo. Het is belangrijk dat met name de VNG hiervoor voldoende aandacht heeft en zo nodig, samen met BZK en de vakdepartementen een oplossing zoekt.

Nieuw Beleidskader Herindeling

Het juridisch bindende kader van de wet Arhi wordt op dit moment door het Ministerie van BZK in een nieuw Beleidskader uitgewerkt overeenkomstig de actualiteit van het nieuwe Regeerakkoord. Hierin worden ook de inhoudelijke criteria beschreven waarop de Minister herindelingsvoorstellen zal beoordelen. Uit een achtergrondgesprek met het Ministerie van BZK is de commissie gebleken dat het Kabinet voornemens is met name te letten op robuustheid, uitvoeringskracht en duurzaamheid van de nieuwe gemeente, op lokaal en regionaal draagvlak voor het herindelingsvoorstel, bestuurlijk evenwicht in de regio, en interne samenhang ofwel dorpen- en kernenbeleid. De commissie houdt op voorhand met deze criteria rekening in haar advisering.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Provincies zullen door de Minister van Binnenlandse Zaken worden gevraagd hun visie op de bestuurlijke inrichting van hun eigen gebied, samen met gemeenten, te ontwikkelen en die aan het ministerie bekend te maken.

Wat betreft de provincies lijkt het Kabinet zich in deze periode vooral te willen concentreren op één provincie voor de Noordvleugel. Dat heeft uiteraard grote gevolgen voor de andere provincies, maar die krijgen - zoals het er nu naar uitziet - langer de tijd voor planvorming.

Visie van provinciebestuur en VGG

In Groningen lopen provincie en Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) in zekere zin voorop. De VGG onderscheidt drie niveaus waarop gemeenten hun taken organiseren: binnen de eigen gemeente, in clusters van samenwerkende gemeenten en op provinciale schaal. De provincie heeft in mei 2012 de 'Vlekkenkaarten' gepubliceerd, waarin gemeentelijke samenwerkingsverbanden en oriëntaties/bewegingsstromen van bewoners in beeld zijn gebracht. Voor de zomer van 2012 heeft de provincie daarnaast een 'Ontwerpvisie op de kwaliteit van het lokaal bestuur in de provincie Groningen' vastgesteld. In deze Ontwerpvisie constateert de provincie dat 'niets doen geen optie is'. Vanuit een analyse van ontwikkelingen en trends concludeert de provincie:

"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. (...) 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."

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Recente adviezen over de verhouding overheid en samenleving

Zowel de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) hebben onlangs adviezen uitgebracht die ingaan op de verhouding tussen overheid en samenleving. De titels van de adviezen spreken boekdelen: 'Loslaten in vertrouwen' en 'Vertrouwen in burgers'. Beide adviezen zijn gericht op een grotere betrokkenheid en inzet van burgers bij de samenleving en een andere opstelling van de overheid richting haar burgers: meer overlaten, meer zelforganisatie van burgers. Dit eigentijdse denken over burgerbetrokkenheid vinden we ook terug in de filosofie die ten grondslag ligt aan de nieuwe participatiewet en de Wmo. Daar vinden we dit denken terug in begrippen als 'zelfregie' en 'overheids-participatie'.

Wanneer gedacht wordt over bestuurlijke schaalvergroting, is de verhouding tussen bestuur en burgers meteen een relevant thema. Immers, een grotere schaal van de gemeente betekent een fysieke en letterlijk grotere afstand tussen bestuur en burgers. Tegelijkertijd betekent opschaling ook nieuwe mogelijkheden voor kleinschaligheid. De commissie zal hier in hoofdstuk 4 nader op ingaan.

In onze netwerksamenleving is ook de verhouding tussen overheid en private en maatschappelijke ondernemingen flink gewijzigd. Geen enkele partij heeft het helemaal alleen voor het zeggen. Geen enkele partij heeft alle bevoegdheden, taken en middelen in handen. Daarom zijn verbindingen en goede verhoudingen nodig. Maatschappelijk draagvlak en burgerbetrokkenheid is bovendien niet alleen voor overheidsbeleid en maatschappelijke organisaties van belang. Private en maatschappelijke ondernemingen hebben er evenzeer belang bij. De netwerksamenleving vereist dat organisaties zichzelf kennen, zich op hun kerntaken focussen en daarin excelleren. Alleen zo kan een samenspel met anderen ontstaan waarin de optelsom veel meer is dan het totaal van de afzonderlijke delen.

De visitatiecommissie trekt bovenstaande waardevolle gedachten door naar haar advies: gemeenten en provincie moeten zich geconcentreerd met hun kerntaken bezighouden, die uitstekend uitvoeren en op basis van dat vakmanschap zich verstaan en samenwerken met anderen en met elkaar.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Europa

Een ander bestuurlijk thema dat in dit hoofdstuk thuishoort, betreft de landgrensoverschrijdende samenwerking en Europa. Het Europees perspectief is er een van ruim denken over wat nagestreefd wordt, en van ruimhartigheid in samenwerken en het elkaar gunnen; die mentaliteit zal Europa in de regio weerspiegeld willen zien. Een proactieve, zelfbewuste en op samenwerking gerichte rol van het Groninger provinciebestuur is hierin onmisbaar.

Vanaf 2014 komen er nieuwe Europese programma's, fondsen en subsidies. Duurzaamheid en innovatie zullen daarbinnen belangrijke thema's zijn, thema's die heel direct en concreet invulling kunnen krijgen in Groningen. Maar ook onderwerpen als plattelandsontwikkeling en grensoverschrijdende samenwerking zullen waarschijnlijk net als in de huidige subsidieperiode relevant zijn. Ook daar liggen kansen voor Groningen.

Overigens zal Europa in de komende periode minder met subsidie-instrumenten werken en meer met revolverende fondsen. Dat vraagt een heel andere benadering van ontvangende partijen: denken in investeringen, in plaats van in subsidiëren, samenwerken met bedrijven en organisaties aan resultaten die de investering terug moeten verdienen.

De Europese Unie verwacht bij de participatie aan programma's en toekenning vaak samenwerking van overheden op (boven)regionale en in specifieke gevallen landgrensoverschrijdende schaal. Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) is in dit verband dus cruciaal, evenals samenwerking met Nedersaksen. Voor samenwerking met Nedersaksen zullen verschillende schaalniveaus lenig bespeeld moeten worden; van grensoverschrijdende samenwerking tussen gemeenten tot samenwerking op (tenminste) het niveau van landsdelen en Landesregierung. Op dat laatstbedoelde schaalniveau zal Groningen moeten bewijzen een interessante partner te zijn. Daarvoor zal de provincie, samen met buurprovincies, steden, kennisinstellingen en maatschappelijke en private ondernemingen, veel 'uit de kast moeten halen'.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013



3 Een versnipperd bestuurlijk landschap

In dit hoofdstuk beschrijft de commissie haar bevindingen. Dit hoofdstuk kent de volgende opbouw:

- » De urgentieagenda.
- » Samen werken in clusters.
- » Multischaligheid.
- » Ontoereikende bestuurlijke organisatie.

3.1 DE URGENTIEAGENDA

Maatschappelijke opgaven en kansrijke ontwikkelingen

De Groninger gemeenten en de provincie staan voor forse economische, maatschappelijke en bestuurlijke opgaven, die een sterke, gezamenlijke urgentieagenda noodzakelijk maken.

De commissie constateert dat in Groningen sprake is van een stagnerende werkgelegenheid en haperende economische ontwikkeling. De werkloosheid ligt in Groningen fors boven het landelijk gemiddelde. Voor 2013 wordt een gemiddelde werkloosheid verwacht van 9,3%¹. Terwijl de werkloosheid net over de grens met Duitsland in Nedersaksen 3% bedraagt. In bepaalde delen van Groningen zijn de sociale werkvoorzieningsschappen de grootste werkgevers.

Het gemiddeld besteedbare inkomen ligt in vrijwel alle Groninger gemeenten een flink stuk onder het landelijk gemiddelde. Een groot deel van Groningen kent bovendien een ernstige sociale problematiek, dat wil zeggen: een groot aantal wsw'ers (vier keer zoveel als het gemiddelde in Nederland), wajong'ers en mensen met een bijstands- of werkloosheidsuitkering, een laag gemiddeld inkomen en opleidingsniveau, met mogelijk

1 Bron: 'Regio's in economisch perspectief 2013', ING, december 2012.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

ingrijpende gevolgen voor de kinderen die in deze omstandigheden opgroeien. De arbeidsmarkt kenmerkt zich door een hardnekkige mismatch van vraag en arbeidsaanbod. Deze mismatch biedt weinig perspectief voor de opgave om mensen vanuit een uitkeringssituatie toe te leiden naar de arbeidsmarkt.

Daarnaast daalt in delen van de provincie Groningen het aantal inwoners en het aantal huishoudens. Een dalende bevolking heeft gevolgen voor de leefbaarheid en de economische vitaliteit van gebieden. De potentiële beroepsbevolking neemt af, woningen komen leeg te staan, waardoor verpaupering dreigt, het draagvlak voor voorzieningen en diensten neemt af en de financiën van overheden en maatschappelijke organisaties komen onder druk te staan. De vergrijzing van de bevolking leidt tot specifieke huisvestingsbehoeften en tot een toenemende en veranderende zorgvraag. In bepaalde delen van Groningen brengen de demografische ontwikkelingen ook forse financiële opgaven met zich mee. De transitie van de woningmarkt vergt stevige investeringen, terwijl in een krimpregio sprake is van een sterke afname van het verdienvermogen.

Tegelijkertijd zijn er in Groningen ruimschoots mogelijkheden voor kansrijke ontwikkelingen. Als voorbeelden benoemen we de Energy Valley in de Eemsdelta en de verdere havenontwikkeling in de beide havens in de Eemsdelta, de agribusiness en de biobased economy in de Veenkoloniën, Healthy Ageing rondom het UMCG en de RUG, en de mogelijkheden van recreatie en toerisme in het Lauwersmeergebied.

Duidelijk is verder ook dat de opgaven en ontwikkelingen waar de stad Groningen voor staat, ervaren worden als van andere orde dan die van de omliggende gemeenten. De (internationale) scope van de stad naast de kleinschaligheid van de ommelanden bevordert niet de eensgezindheid van optreden. De commissie constateert dat hier sprake is van een 'urgentiekloof', in plaats van een gezamenlijke urgentieagenda.

Zowel voor de complexe maatschappelijke opgaven als voor het adequaat oppakken van kansrijke ontwikkelingen geldt dat geen enkele partij deze opgaven of ontwikkelingen alleen verder kan brengen (we spraken in het voorgaande hoofdstuk al over de netwerkmaatschappij). De overheden hebben elkaar ongelooflijk hard nodig. Samenwerking met burgers, maatschappelijke organisaties, publieke ondernemingen, bedrijfsleven en kennis-

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

instellingen is op vele terreinen een must.

In de clusterevaluaties komen de maatschappelijke opgaven als één van de eerste onderwerpen aan de orde. Echter, in de gesprekken constateerde de commissie veelal dat de vorm van samenwerking voorop staat in de discussie tussen gemeenten. Het gesprek binnen de clusters gaat veel minder over 'inhoud' en over de vraag hoe gemeenten gezamenlijk en met ambitie aan maatschappelijke opgaven en uitdagingen kunnen werken.

De commissie is van mening dat gemeenten en provincie de urgentie-agenda weliswaar met de mond belijden, maar in de praktijk valt de inzet tegen. De commissie heeft weinig gemerkt van het vuur van ongeduld en dadendrang dat onmisbaar is in de situatie en de omstandigheden waarin (delen van) Groningen verkeert. Hoe kan het dat gemeenten en provincie, de Groninger vraagstukken erkennend, toch de neiging houden om de financiële, sociaal-maatschappelijke en economische situatie in Groningen te relativiseren en om soms zelfs tevreden te zijn over de resultaten van de huidige samenwerking? De commissie kan niet anders dan hieruit concluderen, hoewel zij ook de grenzen van maakbaarheid erkent, dat het urgentiebesef niet realistisch is en een daaraan gekoppelde ambitie te weinig ontwikkeld is.

Financiën staan onder druk

De financiële positie van de meeste gemeenten in Groningen is ronduit zwak en zorgwekkend. Hoewel de meeste gemeenten hun meerjarenbegroting, zij het met grote moeite, nog wel sluitend krijgen, zorgen de drie decentralisaties in het sociale domein nu al voor veel hoofdbrekens. Deze decentralisaties betekenen extra taken voor de gemeenten. Uit de Financiële-verhoudingswet vloeit voort dat de overdracht van taken gepaard gaat met de overdracht van de daarvoor benodigde middelen. Bij de decentralisaties in het sociaal domein gaat het Rijk er echter vanuit dat gemeenten door ontschotting efficiënter kunnen werken. In de praktijk komt het er dan op neer dat gemeenten geacht worden de extra taken even goed of zelfs beter uit te voeren, terwijl daar minder geld voor beschikbaar is. De voorgenomen kortingen op de sociale werkvoorziening hebben ingrijpende consequenties voor verschillende gemeenten in Oost-Groningen². Vooralsnog hebben de gemeenten de decentralisaties budgettair neutraal

² De oorspronkelijke landelijke plannen om een korting door te voeren van € 5.000 per wsw'er zou betekend hebben dat gemeenten in Oost-Groningen een bedrag moeten bijleggen van € 16 à 17 miljoen. Op dit moment is nog onduidelijk hoe dit voornemen uiteindelijk invulling zal krijgen en wat daarvan de financiële consequenties zijn voor de betrokken gemeenten.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

in hun begrotingen verwerkt, omdat de financiële gevolgen op dit moment nog onduidelijk zijn. De verwachting is dat de juni-circulaire van het Rijk hier meer duidelijkheid over zal bieden.

Grondexploitatiekosten, afnemende inkomsten en publiek gefinancierde voorzieningen zetten de financiële positie van gemeenten verder onder druk. De demografische veranderingen van bevolkings- en huishoudens-krimp brengen in bepaalde delen van Groningen grote financiële opgaven met zich mee.

De financiële kwetsbaarheid van gemeenten wordt des te zorgelijker wanneer we beseffen dat ook de Rijksoverheid en de provincie, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven financiële krapte ervaren en (nog verder) zullen gaan bezuinigen op geplande investeringen, activiteiten en projecten.

In 2013 staan drie gemeenten in Groningen onder preventief toezicht. In 2012 gold dit regime voor één gemeente in Groningen. Uit een analyse van de afdeling Financieel Toezicht van de provincie Groningen ('Eerste fase onderzoek 2013') blijkt dat tien gemeenten een materieel sluitende meerjarenbegroting hebben opgeleverd. Op dit punt scoren acht gemeenten 'redelijk' en vijf gemeenten krijgen de kwalificatie 'zwak' als het gaat om de meerjarenbegroting. Het beeld van de materieel en reëel sluitende begrotingen 2013 is nog wat zorgwekkender. Vijf gemeenten scoren 'zwak', dertien scoren 'redelijk' en vijf scoren 'goed'.

Belangrijke reden voor het verder verzwakken van de financiële positie van verschillende gemeenten betreft de noodzakelijke afwaarderingen op gemeentelijke grondexploitaties. De meeste Groninger gemeenten hebben hier inmiddels voorzieningen voor getroffen. Voor een viertal gemeenten geldt dat zij grondposities nog (flink) moeten afwaarderen.

Ook andere Rijksbezuinigingen zullen gemeenten nog behoorlijk gaan treffen. De afschaffing van het BTW compensatiefonds gaat weliswaar niet door, maar dit wordt verrekend met extra kortingen op het gemeentefonds.

3.2 SAMEN WERKEN IN CLUSTERS

De Groninger gemeenten werken onderling met elkaar samen in clusterverband. De samenstelling van deze clusters zag er bij aanvang als volgt uit:

1. Het Westerkwartier (Zuidhorn, Grootegast, Leek en Marum)
2. Groningen, Haren, Ten Boer
3. DEAL (Delfzijl, Eemsum, Appingedam en Loppersum)
4. Cluster BMW (Bedum, De Marne en Winsum)
5. Hoogezand-Sappemeer en Slochteren
6. Cluster BSV (Bellingwedde, Vlagtwedde en Stadskanaal)
7. Cluster Veendam, Pekela en Menterwolde
8. 'Cluster Oldambt'

De afgelopen jaren zijn er binnen enkele clusters de nodige ontwikkelingen geweest en is hier en daar de samenstelling van het cluster veranderd.

Elk cluster heeft voorafgaand aan de gesprekken met de visitatiecommissie de samenwerking in het clusterverband geëvalueerd³. In de clusterevaluaties is openhartig gerapporteerd over de samenwerking tot nu toe. De commissie heeft dan ook veel waardering voor de clusterevaluaties die de gemeenten hebben uitgevoerd.

Uit de clusterevaluaties en de gesprekken met de commissie blijkt dat gemeenten al sinds enkele jaren samenwerking als een noodzaak ervaren. De commissie is aangenaam getroffen door sommige oplossingen die gemeenten hebben gevonden. Zo heeft Ten Boer een voor dit moment goed werkende oplossing gevonden om ambtelijke kwaliteit te kunnen blijven leveren door vrijwel alle ambtelijke advisering, beleidsontwikkeling en uitvoering in te huren bij de gemeente Groningen ('Seta'-concept). De gemeenten Veendam en Pekela hebben de beide ambtelijke organisaties samengevoegd in De Kompanjie. Ook hier is sprake van een contractaanpak waarbij besturen hun individuele of gemeenschappelijke vragen bij de gemeenschappelijke organisatie neerleggen. De vier gemeenten in het Westerkwartier hebben door het samenvoegen van taakvelden kwetsbaarheden verminderd. De gebiedsontwikkeling Eemsdelta heeft een impuls

3 Zie ook onze opmerkingen in hoofdstuk 1 over de separate notities van de gemeenten Oldambt (lessen van de herindel- ing) en Menterwolde ('Menterwolde in perspectief') en over de afzonderlijke rapportages van enerzijds Bellingwedde en Vlagtwedde en anderzijds Stadskanaal, vanuit het cluster BSV (Bellingwedde, Stadskanaal, Vlagtwedde).

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

gekregen met een externe voorzitter en de ontwikkeling van de "Ontwikkelingsvisie Eemsdelta 2030 Samen denken, samen doen" onder leiding van de provincie. De DAL-gemeenten (Delfzijl, Appingedam en Loppersum) bereiden zich voor op het samenvoegen van de ambtelijke organisaties.

In de clusterevaluaties en de gesprekken met de commissie wordt als belangrijkste reden voor samenwerking de ambtelijke capaciteit genoemd om taken en opgaven in het belang van burgers uit te voeren, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Diverse taken kan men alleen niet goed (meer) vervullen. Daarnaast zijn efficiencyoverwegingen een belangrijke motivatie voor samenwerking.

Gemeenten zoeken elkaar vervolgens ook op om de extra taken in het kader van de drie decentralisatiedossiers uit te voeren. Deze decentralisaties zullen de noodzaak tot samenwerking tussen gemeenten in de toekomst verder vergroten. Gemeenten werken daarnaast samen in gemeenschappelijke sociale werkvoorzieningschappen en sociale diensten, of om taken op het terrein van vergunningverlening, toezicht en handhaving uit te voeren.

Het lukt gemeenten niet meer goed om complexe gebiedsontwikkelingsprojecten of ingewikkelde milieuvergunningen zonder hulp van buitenaf tot een goed einde te brengen. Zo geven buurgemeenten van de stad Groningen in de gesprekken met de commissie aan dat zij de stad en de provincie nodig hebben voor het realiseren van gebiedsopgaven binnen de eigen gemeentegrenzen. Voor de gemeenten in het havengebied en het omliggende industriegebied geldt dat het verlenen van complexe vergunningen aan bedrijven die zich daar willen vestigen, de kracht van de betrokken gemeenten te boven gaat en dat hulp (van de stad, de provincie of externen) vereist is.

Bijlage 2 bevat een schets op hoofdlijnen van het karakter van elk cluster en we geven in deze bijlage een beknopte beschrijving van het beeld van de commissie van sterke en zwakke punten van elk cluster. De schets in bijlage 2 is gebaseerd op onze analyse van de clusterevaluaties en de analyse van overige relevante documenten. Daarnaast leverden de gevoerde gesprekken met de individuele gemeenten en de visitatiegesprekken in clusterverband input voor deze analyse.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Uit de analyse van de samenwerking in clusterverband zijn enkele rode draden te distilleren:

- » Groningen kent enkele bijzondere samenwerkingen die landelijk de aandacht trokken: het model Ten Boer-Groningen en De Kompanjie. De commissie heeft veel waardering voor de durf en het elan waarmee deze experimenten zijn gestart, verdedigd en uitgewerkt.
- » Binnen de clusters ontbreekt het veelal aan een gedeelde 'stip aan de horizon' (welke samenwerking is over 5 tot 10 jaar beoogd en hoe?), de samenwerking komt 'organisch' tot stand. De samenwerking binnen de clusters heeft vooral betrekking op bedrijfsvoering en uitvoeringstaken. De samenwerking op het niveau van beleidsontwikkeling is zeer beperkt, waardoor fundamentele en zo noodzakelijke sociale en economische innovaties niet van de grond kunnen komen.
- » De resultaten van de huidige clustersamenwerking staan niet in verhouding tot de grote inspanningen in tijd, energie en geld die daarvoor geleverd worden. De samenwerking komt moeizaam tot stand, is dikwijls persoonsgebonden en soms gepolitiseerd. Bovendien zijn er naast de samenwerking in clusters nog vele andere samenwerkingsverbanden, waardoor de focus en de energie sterk verdeeld raken.
- » Het schaalniveau van de samenwerking sluit niet aan bij het schaalniveau van vraagstukken bijvoorbeeld op het terrein van de mismatch op de arbeidsmarkt, het regionaal-economisch beleid en de demografische ontwikkelingen van vergrijzing, ontgroening, bevolkings- en huishoudensrimp.

3.3 MULTISCHALIGHEID

Ter voorbereiding op de evaluaties van de clustersamenwerking en het werk van de Visitatiecommissie stelde de VGG het plan van aanpak 'Toekomst Bestuurlijke Organisatie in de provincie Groningen' op (december 2011). Daarin onderscheidde de VGG drie niveaus van organisatie van gemeentelijke taken: 1) binnen de eigen gemeente, 2) op het niveau van het cluster van samenwerkende gemeenten en 3) op provinciale schaal.

De praktijk leert echter dat er op meer schaalniveaus sprake is van samenwerking. Zo zijn er binnen clusters voorbeelden van samenwerking waar niet alle gemeenten van dat cluster aan deelnemen en er zijn voorbeelden

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

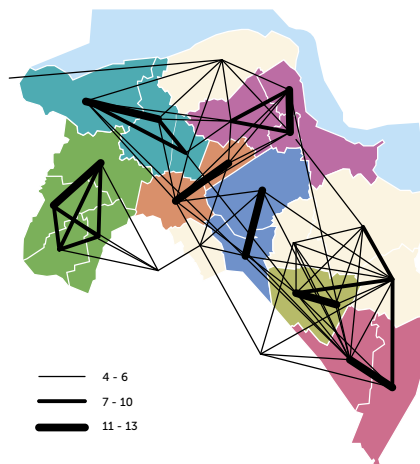
van clusteroverstijgende samenwerking en van samenwerkingsverbanden tussen een deel van het ene cluster met een deel van een ander cluster.

Daarnaast participeren verschillende gemeenten in provinciegrensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, zoals de samenwerking op enkele terreinen tussen Haren en Tynaarlo (inkoop Wmo), de Intergemeentelijke Structuurvisie Leek Noordenveld, de Regiovisie Groningen Assen, de Agenda voor de Veenkoloniën en het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN). Er is dus sprake van een breed palet aan samenwerkingsverbanden op wisselende schaalniveaus.

In het voorjaar van 2012 heeft de provincie Groningen de 'Vlekkenkaarten' laten ontwikkelen. Daarvoor zijn de samenwerkingsrelaties van de Groninger gemeenten geïnventariseerd. Het eerste kaartbeeld in bijlage 3 illustreert de uitkomsten van deze inventarisatie. De eerste figuur in deze bijlage laat het aantal terreinen zien waarop gemeenten binnen de provincie Groningen samenwerken. In de eerste figuur is uitsluitend een samenwerkingslijn weergegeven wanneer sprake is van minimaal 4 (en maximaal 13) terreinen van samenwerking. Dat schetst een gevarieerd beeld van samenwerking binnen de clusters. Wanneer we deze figuur aanvullen met samenwerkingslijnen tussen gemeenten waarbij sprake is van samenwerking op minder dan vier terreinen, dan ontstaat een beeld van een kluwen aan samenwerkingsverbanden (zie de figuur hieronder en figuur 2 in bijlage 3).

Aantal terreinen waarop Groninger gemeenten met elkaar samenwerken.

(bronnen: "Vlekkenkaart provincie Groningen" en aangeleverde informatie van gemeenten)



Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Het beeld van een kluwen aan samenwerkingsverbanden komt ook naar voren uit een overzicht, opgesteld in juli 2012 op verzoek van Provinciale Staten⁴. Dit overzicht beschrijft de 86 overlegstructuren waarin de provincie participeert variërend van portefeuillehoudersoverleggen, stuurgroepen en bestuurlijke overleggen tot regiegroepen, bestuurlijke regioteams en (gebieds)commissies.

De vraag komt op hoe erg of hoe disfunctioneel zo'n kluwen is. Een reactie kan immers zijn dat steeds voor een bepaalde opgave of een bepaald thema een passende vorm van samenwerking wordt ingericht op het daarvoor geschikte schaalniveau. De commissie is echter van mening dat dit geen adequate reactie is voor de situatie in Groningen. Zo constateert de commissie dat er wisselende samenwerkingsverbanden bestaan voor enerzijds de decentralisaties binnen het sociaal domein en anderzijds voor de sociale werkvoorziening. Voor de samenwerking op de terreinen van economisch beleid en arbeidsmarktbeleid gelden weer andere samenwerkingsvormen. Dit maakt dat de huidige samenwerkingsvormen van de Groninger gemeenten naar het oordeel van de commissie ontoereikend zijn voor het succesvol vervullen van taken vanuit de decentralisaties binnen het sociaal domein. De gedachte achter deze decentralisaties is immers dat bij gemeenten alles samen komt als het gaat om opgaven vanuit 'de onderkant van de arbeidsmarkt'; de gemeente staat het dichtstbij de samenleving, kent de doelgroepen en daar liggen de mogelijkheden om een integrale benadering te hanteren, ontschotting en daarmee efficiencyvoordelen te realiseren. Wisselende samenwerkingsverbanden voor sociaal beleid, de werkvoorzieningschappen en het economisch en arbeidsmarktbeleid maken het dan wel erg ingewikkeld deze decentralisaties efficiënt en succesvol te realiseren.

Gemeenten staan in de frontlinie van onze democratie; de vitaliteit ervan komt met name op lokaal niveau tot uitdrukking. De veelheid aan samenwerkingsverbanden zet de democratische legitimatie echter onder druk. Raadsleden kunnen de vele vormen van samenwerking en wat daarover wordt afgesproken nauwelijks bijbenen, en hebben moeite hun kaderstellende en toezichhoudende rol hier naar behoren in te vullen.

⁴ Overzicht op hoofdlijnen van gemeenschappelijke regelingen, samenwerkingsverbanden en overlegstructuren van het college van GS Groningen, 25 juli 2012.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Samenwerking op provinciale schaal

In de vorige paragraaf is de samenwerking op het niveau van de clusters aan de orde geweest. De commissie heeft geen eigenstandig onderzoek gedaan naar of evaluaties uitgevoerd van de samenwerkingsverbanden op andere schaalniveaus dan die van de clusters. Wel heeft de commissie in de bestudeerde documenten en de gevoerde gesprekken aandacht besteed aan samenwerking op provinciale schaal. De commissie benoemt hierna enkele observaties hierover.

De gemeenschappelijke regeling Hulpverlening & Openbare Gezondheidszorg (H&OG-regeling), de Veiligheidsregio Groningen en de komende samenwerking op het gebied van de RUD en de Jeugdzorg zijn voorbeelden van samenwerkingsverbanden op het schaalniveau van de provincie.

De ontwikkeling van de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) is in de gesprekken met de commissie veelvuldig aan de orde geweest. Net als in veel andere provincies blijkt de realisatie van de RUD een weerbarstige opgave. De oprichting van de RUD (een of twee uitvoeringsdiensten) is veelvuldig als voorbeeld genoemd van elkaar onvoldoende willen gunnen. Op basis van 'verdeel en heers' worden bijvoorbeeld vestigingskeuzes gemaakt of keuzes over welke taken wel en welke niet worden overgedragen aan de RUD. Dit leidt tot keuzes die suboptimaal zijn en tot duurdere uitkomsten dan nodig. Gesprekspartners van de commissie geven aan dat het bij een dergelijke opgave lijkt te ontbreken aan een regisseur die de rol pakt en gegund wordt om doorzettingsmacht te tonen.

De samenwerking op het terrein van de Jeugdzorg is in verschillende gesprekken van de commissie aan de orde geweest als voorbeeld van hoe moeizaam het gaat om met 23 gemeenten tot besluitvorming te komen. Het ontbreekt aan vertrouwen om enkele gemeenten te mandateren om besluitvorming te bespoedigen. Over de rol van de provincie vernam de commissie overigens positieve geluiden als het gaat om de wijze waarop de provincie de decentralisatie van taken naar de gemeenten voorbereidt.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Observaties en opvattingen van externe stakeholders

De commissie voerde enkele achtergrondgesprekken en consulteerde verschillende stakeholders (zie bijlage 4 voor het overzicht van gesprekspartners van de commissie). Ook in deze gesprekken kwamen de urgentieagenda, de samenwerking in Groningen en het toekomstperspectief aan bod.

De geraadpleegde stakeholders menen dat de Groninger gemeenten gemiddeld genomen onvoldoende een gevoel van urgentie tonen en de neiging hebben opgaven eigenstandig (ieder voor zich) op te pakken. Voor de gesprekspartners is de omvang van de gemeenten hiervoor een verklarende factor. De gesprekspartners nemen een lokale scope en kleinschaligheid in denken waar, terwijl de opgaven van veel gemeenten en bedrijven een regionaal tot (inter)nationaal karakter hebben. Als een van de positieve uitzonderingen wordt de samenwerking vanuit de Stuurgroep Eemsdelta genoemd, mede dankzij de inzet van een externe onafhankelijke voorzitter. Hierover wordt aangegeven dat er grote bestuurlijke bereidheid is tot samenwerking en dat de ambtelijke ondersteuning op orde is. Echter, de praktijk zal nog moeten uitwijzen wat dat waard is.

De gesprekspartners benoemen de volgende redenen voor het moeizaam verlopen van de samenwerking in Groningen:

- » De politiek-bestuurlijke cultuurverschillen in Groningen.
- » Procedures voor bestemmingsplanwijzigingen of vergunningverleningen duren veel te lang.
- » Er wordt veel over structuren gepraat in plaats van over de inhoud.
- » Er zijn teveel partijen en niet één partij laat doorzettingsmacht zien of krijgt die gegund. Daardoor verloopt de besluitvorming traag.

Als het gaat om de bestuurlijke toekomst van Groningen, brengen de gesprekspartners de volgende opvattingen naar voren:

- » Meer cohesie en constructieve verbinding is nodig tussen gemeenten en provincie en tussen gemeenten onderling.
 - » Professionaliseren door opschalen.
 - » Opschalen leidt niet per definitie tot een grotere afstand tussen bestuur en burger en verlies van identiteit. Juist dorpskernen in grotere gemeenten zijn vaak actiever en sterk in het uitdragen van hun identiteit.
 - » Herindeling zal leiden tot een grotere span of control van bestuurders ten opzichte van inwoners. Daardoor worden bestuurders minder gevoelig voor directe beïnvloeding door mensen uit hun directe omgeving.
 - » De provincie zal meer regie moeten voeren en zich beraden op haar toegevoegde waarde ten opzichte van grotere gemeenten.
-

3.4 ONTOEREIKENDE BESTUURLIJKE ORGANISATIE

Gemeenten werken veel samen en de noodzaak tot samenwerking zal in de toekomst alleen nog maar toenemen. De commissie moet echter constateren dat de huidige samenwerking tussen de gemeenten in Groningen te weinig perspectiefvol is en vooral leidt tot grote bestuurlijke versnippering en fragmentering van aandacht, energie en slagkracht. Dat heeft verschillende oorzaken; de commissie vat de belangrijkste hier samen.

De meeste vormen van samenwerking zijn, zoals eerder aangegeven, ingegeven door efficiencyoverwegingen en knelpunten in de ambtelijke advisering en uitvoering. De samenwerking is nauwelijks gestoeld op een goede analyse van maatschappelijke vraagstukken, sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen. Laat staan dat een onderbouwde visie op de langere termijn, een gezamenlijke urgentieagenda en een daaruit voortvloeiende strategie en focus aan de samenwerking ten grondslag liggen. Daardoor is onduidelijk waar met de samenwerking naar toe gewerkt moet worden. Het perspectief, de 'stip', ontbreekt.

De commissie constateert dat de samenwerking vooral betrekking heeft op bedrijfsvoering (zoals personeelszaken, informatievoorziening, automatisering, inkoop) en uitvoeringstaken (zoals de sociale dienst, leerlingenvervoer en taken op het terrein van vergunningverlening, toezicht en handhaving; de VTH-taken). De op uitvoering gerichte samenwerking is vervolgens vaak gepolitiseerd. Resultaat daarvan is dat besluitvorming traag verloopt en geïnvesteerde tijd, geld en menskracht niet in verhouding staan tot de uiteindelijke opbrengsten.

Verder blijkt de onderlinge gunfactor gering te zijn. Veel gemeenten kijken vooral naar 'wat zit er in voor ons; komen wij er wel goed uit?' Gemeenten aarzelen ook niet om elkaar te beconcurreren.

Een laatste oorzaak voor de geringe positieve resultaten van de overvloedige samenwerking ligt in de verhouding stad en ommeland en in de verhouding tussen gemeenten en de provincie. 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

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

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.

Als we naar de verhouding tussen de provincie en de gemeenten kijken, dan zien we dat te weinig sprake is van een samenspel waarbij de optelsom groter is dan het totaal van de afzonderlijke delen. Op het terrein van ruimtelijke ordening bijvoorbeeld zit de provincie te veel op de stoel van gemeenten en bemoeit de provincie zich met details die aan de gemeenten overgelaten kunnen worden. Gemeenten zijn op hun beurt onvoldoende in staat om de provincie tegenspel te bieden. De onderlinge verdeeldheid tussen gemeenten biedt de provincie ruimte tot verdeel- en heerstactieken.

Juist op onderwerpen waar de provincie veel zou kunnen toevoegen, laat de provincie het nog te vaak afweten. Bijvoorbeeld bij grensoverschrijdende samenwerking; gemeenten aan de grens met Duitsland, Friesland of Drenthe zien mogelijkheden voor dergelijke samenwerking en missen daar de stimulerende, faciliterende en lobbyende rol van de provincie. De provincie zou vanuit haar provinciale kennis en helikopterview met een langere termijnstrategie voor het hele gebied moeten reageren op actuele ontwikkelingen zoals de verplaatsing van een ziekenhuis of de komst van een outlet center. Nu gedraagt de provincie zich te veel als een overheid die externe partijen kan reguleren overeenkomstig het eigen ruimtelijk-juridisch kader. Zo maakbaar is de wereld niet meer. En de provincie doet zichzelf ermee tekort, omdat haar rol van gebiedsregisseur nu niet uit de verf komt.

Ook wordt de provincie node gemist waar het een eenduidige bestuurlijke visie en consequent handelen betreft in relatie tot de bestuurlijke organisatie en inrichting van Groningen. De ontwerpvisie die de provincie onlangs heeft gepubliceerd is tweeslachtig. Enerzijds wordt gesuggereerd dat herindeling onvermijdelijk is, anderzijds wordt de bal bij de gemeenten gelegd. Provinciebestuurders spreken niet met één mond en bijvoorbeeld het beleid bij de benoeming van burgemeesters lijkt eerder te wijzen op een wens om de status quo te behouden dan op de wens deze te veranderen.



4 De bestuurlijke toekomst in Groningen

In het vorige hoofdstuk heeft de commissie uitvoerig haar visitatiebevindingen gerapporteerd. Deze bevindingen, mede geanalyseerd in het licht van de context en het speelveld zoals beschreven in hoofdstuk twee, leiden tot een aantal conclusies en vervolgens tot het advies van de commissie.

4.1 CONCLUSIES

Groningen heeft te maken met complexe en hardnekkige maatschappelijke opgaven die de schaal en capaciteiten van de meeste gemeenten overstijgen. Datzelfde kan gezegd worden voor de sociale en economische kansen die Groningen rijk is.

Om deze reden hebben gemeenten en provincie elkaar in de afgelopen jaren nadrukkelijk opgezocht en zijn uiteenlopende vormen van samenwerking ontstaan tussen gemeenten, binnen gevormde clusters van gemeenten, of tussen gemeenten en provincie. Deze samenwerking is, zo concludeert de commissie, echter niet toereikend voor de oplossing van de huidige en toekomstige opgaven en de verzilvering van kansen.

Nog los van de drie decentralisatiedossiers is een samenwerking nodig waarin krachten worden gebundeld en vervolgens uitbundig benut, waarin vernieuwende zienswijzen en werkwijzen zich kunnen ontploegen, waarin inspirerende en renderende resultaten worden bereikt samen met burgers, maatschappelijke organisaties en publieke en private ondernemingen, waar de innovatiekracht in Groningen ten volle wordt ontdekt en aangewend, en waarin de lokale democratie een vitale en betekenisvolle functie vervult. Deze vorm van samenwerking heeft de commissie nauwelijks aangetroffen.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Bovendien zag de commissie uitingen van matig onderling vertrouwen tussen bestuurders, onderlinge concurrentie tussen gemeenten, en een strijd om de macht tussen de stad Groningen en het ommeland en tussen de stad en de provincie die op geen enkele wijze de langere termijn belangen van burgers en organisaties dienen.

Ook is in Groningen inmiddels zo'n kluwen aan samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen ontstaan, dat de democratische controle niet meer zodanig kan zijn dat nog overal en altijd sprake is van voldoende democratische legitimatie. De vele samenwerkingsverbanden kosten bovendien een hoeveelheid energie, tijd en geld die niet in verhouding staan tot de resultaten.

De drie decentralisatieopgaven komen er nu nog bij. Die zijn inhoudelijk ingewikkeld en vragen een integrale benadering van doelgroepen en budgetten, sociale innovatie, samenwerking, organisatieverandering, en modern bestuurlijk management. Financieel brengen de drie decentralisaties grote risico's met zich mee, die alleen met behulp van intelligente inhoudelijke oplossingen het hoofd geboden kunnen worden. De huidige samenwerkingsverbanden bewegen zich, naar het oordeel van de commissie, onvoldoende in deze richting en de commissie ziet hier ook onvoldoende krachtige verbeterpotentie.

De provincie kan in agendasetting en het zo gewenste samenspel van grote betekenis zijn. Ten eerste inhoudelijk en vanuit haar kerntaken op het terrein van interbestuurlijk toezicht, ruimtelijke ontwikkeling, regionale economie, mobiliteit en infrastructuur (wegen, water, spoor). Met dit pakket is de provincie bij uitstek de partij die initiatief kan nemen voor niet-vrijblijvende visie- en strategieontwikkeling op de langere termijn, bovenlokale gebiedsontwikkeling, provincie- en landsgrensoverstijgende samenwerking, het vinden en houden van bestuurlijke kwaliteit, democratische legitimatie en bestuurlijk evenwicht tussen gemeenten.

Ten tweede als procesregisseur en met behulp van overzicht, domein- en gebiedskennis, bestuurlijke positie, bevoegdheden en netwerk. Juist de provincie is in staat om op verschillende schaalniveaus medeoverheden, publieke en private partijen te mobiliseren en in een gezamenlijke agenda te verbinden. Deze tweevoudige rol wordt nu suboptimaal door de provincie Groningen ingevuld en dat kan en moet, in de ogen van de commissie, veel beter.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

De schaal van de verschillende gemeenten is zeer zeker een verklarende factor voor de gebrekkige samenwerkingsresultaten, tezamen met de grote bestuurlijke versnippering die 23 gemeenten nu eenmaal met zich meebrengen.

Eerst wat betreft de schaal. Kleine gemeenten houden zich toch eerder met 'kleine' vraagstukken bezig dan grote gemeenten, en doen dat doorgaans ook met een meer beperkte scope en reikwijdte. Dat is terug te zien in de wijze waarop gemeenten zich daadwerkelijk druk maken om urgente kwesties als het aandeel wsw'ers en wajongers in de potentiële beroepsbevolking, de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, de economische stagnatie en het relatief lage inkomens- en opleidingsniveau in de regio. Dit zijn onderwerpen die de bestuurlijke en ambtelijke vermogens ver te boven gaan.

Maar ook op zichzelf kansrijke uitdagingen zoals de vrijetijdseconomie of de agribusiness en daarbij gewenste lands- of provinciegrensoverschrijdende samenwerking gaan de schaal van de huidige gemeenten en hun bestuurlijke en ambtelijke capaciteit te boven, waardoor uiteindelijk kansen worden gemist.

De omgeving van de gemeenten is in de afgelopen periode enorm veranderd. Waterschappen, onderwijs- en kennisinstellingen, zorgorganisaties en het bedrijfsleven hebben te maken gehad met bestuurlijke fusies en (inter)nationale samenwerking waardoor hun denken en handelen op een ander schaalniveau plaatsvindt dan dat van de kleine gemeenten. De kleine gemeenten zijn daardoor nauwelijks gesprekspartner voor grotere publieke of private ondernemingen, waardoor sociale en (ruimtelijk-)economische innovatie alleen maar op beperkte deelgebieden en met een select aantal partijen zoals de gemeente Groningen, de provincie, waterschappen en enkele grote instellingen (UMC, RUG, Hanzehogeschool, waterschappen) en bedrijven van de grond komt. Dit betekent dat de potentie aan innovatiekracht in Groningen nooit volop tot ontwikkeling gebracht kan worden.

Stad en ommeland verschillen door hun uiteenlopende schaal bestuurlijk en inhoudelijk zo veel, dat dialoog en samenwerking niet vanzelfsprekend voor de hand liggen. Terwijl de stad en de ommelanden elkaar nodig hebben en elkaar kunnen en moeten versterken.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Dan de bestuurlijke versnippering. Vanwege de bestuurlijke versnippering is het lastig, zo niet onmogelijk, om met 23 gemeenten tot niet-vrijblijvende afspraken en gelijkgerichte inspanningen te komen. Er zijn er altijd wel weer een paar die een andere kant op willen en die kunnen profiteren van de ontsnapings- of 'duik'-ruimte die zo'n groot aantal deelnemers automatisch biedt. Er zijn altijd wel enkele deelnemers die een uitzondering op de regel (willen) vormen en zo de kracht van het verband ondermijnen. Bovendien wordt met zoveel deelnemers verantwoordelijkheid diffuus; wat maakt het uit of jij als één van de velen net wat minder hard eraan trekt of net wat meer je eigen gang gaat?

Verder ondermijnt de bestuurlijke versnippering de lobbykracht van de Groninger gemeenten, zowel richting provincie als richting de Rijksoverheid en Brussel.

Groningen kan zich de bestuurlijke versnippering niet langer permitteren.

4.2 STRUCTUUR- EN CULTUURVERANDERING

De bovenstaande conclusies brengen de commissie tot het advies aan gemeenten en provincie om de huidige organisatie van 23 gemeenten en talloze samenwerkingsverbanden ingrijpend te vereenvoudigen en in zijn doorwerking te versterken. De commissie stelt een proces van herindeling voor dat niet alleen de structuur wijzigt, maar ook is gericht op een andere, bij de nieuwe doelen passende cultuur of mentaliteit. Structuur en cultuur zijn niet twee los van elkaar staande entiteiten. Een eenduidige en efficiënte structuur schept de voorwaarde voor een cultuur van vertrouwen en samenwerking. Een cultuur van vertrouwen en samenwerking maakt de daadkracht en doorzettingsmacht vrij die met de eenduidige en efficiënte structuur waren bedoeld.

De commissie beseft goed dat herindeling niet op alle vragen een antwoord is. Twee of drie arme gemeenten maken niet één rijke. Herindeling kost in aanvang veel tijd, energie en geld die ook zo nodig zijn voor het primaire werk. Een aantal bestaande gemeenschappelijke regelingen moet ontbonden worden, en dat kan geld kosten. De huidige schaal van gemeenten heeft bovendien voordelen zoals directe toegang van burgers tot college en

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

gemeenteraad, korte lijntjes tussen beleid en uitvoering die het behouden waard zijn. Die voordelen kunnen ook in grotere gemeenten aanwezig zijn, mits daarmee in het veranderingsproces rekening wordt gehouden.

De commissie meent evenwel dat de voordelen van schaalvergroting uiteindelijk ruimschoots opwegen tegen mogelijke nadelen of gebreken, mits gemeenten en provincie van harte bereid zijn in zowel de structuur- als de cultuurverandering te investeren en qua ambities voor goede maatvoering kiezen. Bovendien kost de huidige samenwerking ook heel veel tijd, energie en geld.

De commissie ziet als belangrijkste voordelen van bestuurlijke schaalvergroting:

- » Meer focus op urgente strategische opgaven in gemeente en regio en inzet van organiserend vermogen daarvoor ('van ambitie naar daden').
- » Een sterke vermindering van de onoverzichtelijke en nog nauwelijks democratisch te legitimeren kluwen aan samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen.
- » Minder gemeenten en daardoor in potentie meer gezamenlijke slagkracht (ook ten aanzien van de urgente vraagstukken).
- » Minder bestuurlijke drukte en meer eenvoud in overleg ('minder partners aan tafel') en samenwerking met externe partijen (gericht op de urgente vraagstukken).
- » Versterking van de bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit van gemeentelijke organisaties.
- » Meer bestuurlijk en inhoudelijk evenwicht tussen de stad Groningen en de omliggende gemeenten en het vermogen om dit evenwicht constructief en productief te maken in gezamenlijke initiatieven.

Hiermee ontstaat een geheel aan gemeenten en provinciale overheid in Groningen dat het in zich heeft om inhoudelijk en financieel steeds opnieuw oplossingen te vinden voor actuele en toekomstige vraagstukken en opgaven.

4.2.1 *Een cultuur van grenzeloos gunnen*

Wat voor cultuur of mentaliteit kan de nieuwe structuur gaan schragen om deze tot een succes te maken? De commissie noemt deze een 'cultuur van grenzeloos gunnen'. De commissie ziet dan bestuurders en ambtenaren van

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

gemeenten en een provincie voor zich die in bestuurlijk volwassen (ver-)houdingen:

- » eenzelfde sense of urgency ervaren rond de genoemde opgaven en veel waarde toekennen aan een gemeenschappelijke, inspirerende 'stip aan de horizon';
- » hun eigen kracht, mogelijkheden en verantwoordelijkheid kennen en deze voluit inzetten ten gunste van het grotere geheel onder het motto 'wat goed is voor het geheel is doorgaans ook goed voor de delen';
- » bereid zijn persoonlijke agenda's en belangen terzijde te schuiven in het belang van goed bestuur voor de inwoners van Groningen (dienstbaarheid aan hoger gelegen doelen);
- » elkaar vertrouwen, aan elkaar gewaagd zijn, gemaakte afspraken nakomen en elkaar succes en voorspoed gunnen;
- » tijd, energie en middelen (kunnen) vrijmaken om zich slagvaardig en verenigd aan de problemen en kansen van Groningen te wijden;
- » gericht zijn op mogelijk maken en bevorderen, en zodoende op samenwerking met burgers, organisaties, private en publieke ondernemingen die evenzeer een bijdrage aan het welzijn en de welvaart van Groningen willen leveren.

4.2.2 *Nieuwe structuur*

In de gesprekken met de gemeenten en provincie hebben betrokkenen laten weten dat bestaande gemeente- en provinciegrenzen bij herindeling niet heilig zijn. De commissie stelt voor dat Groningen in de periode 2013 - eind 2017 bestuurlijk opnieuw wordt ingedeeld naar zes gemeenten:

- » **Hogeland** - De Marne, Winsum, Bedum, een deel van Eemsmond (exclusief het industrie- en havengebied), en een stukje van Zuidhorn (grenscorrectie noordelijk deel; onvolkomenheid vorige herindeling);
- » **Westerkwartier** - Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn (exclusief grenscorrectie noordelijk deel);
- » **Stad Groningen** - Groningen, Ten Boer, Haren en deel van Slochteren (grenscorrectie voor Meerstad);
- » **Eemsdelta (of Groninger Havens)** - Haven- en industriegebied Eemsmond, Delfzijl, Appingedam, Loppersum, deel van Slochteren (grenscorrectie voor onvolkomenheid vorige herindeling) en deel van Oldambt (grenscorrectie voor onvolkomenheid vorige herindeling);

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

- » **De Compagnie** - Hoogezand-Sappemeer, Slochteren (exclusief grenscorrectie Meerstad en grenscorrectie voor onvolkomenheid vorige herindeling), Menterwolde, Veendam en Pekela;
- » **Oost-Groningen** - Oldambt (exclusief grenscorrectie naar Eemsdelta), Stadskanaal, Vlagtwedde en Bellingwedde.

Kaartbeeld 1:
Groninger gemeenten in 1960



Kaartbeeld 2:
Huidige gemeentegrenzen



Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013



Kaartbeeld 3:
Schetsmatige weergave Groninger gemeenten in 2018

De genoemde namen voor de nieuwe gemeenten zijn uiteraard niet meer dan 'werk-titels'; de definitieve naamgeving is aan de gemeenten zelf. Voor de snelheid van de besluitvorming is het beste dat de nieuwe naam reeds deel uitmaakt van het herindelingsvoorstel van de gemeente.

Bij de nieuwe indeling heeft de commissie behalve de eerdere genoemde argumenten nog enkele andere overwegingen laten gelden, waarvan de meest doorslaggevende zijn:

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

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

- » Ruimte creëren voor verdere ruimtelijk-economische ontwikkelingen rondom de kernzones van Groningen (met name de stad Groningen en Eemsdelta/de Groninger Havens). In dat verband geldt ook: eenheid van aansturing in het haven- en omringende industriegebied.
- » Bestaande en goed functionerende samenwerkingsrelaties.
- » Met de herindeling zijn robuuste en toekomstbestendige gemeenten ontstaan, dus gemeenten die in principe en voor langere tijd in staat zijn om in hun kerntaken te excelleren.
- » Tot slot heeft de commissie rekening gehouden met de wens van een aantal gemeenten om te corrigeren voor onvolkomenheden van vorige herindelingen en zodoende 'natuurlijke' grenzen te herstellen en synergie in gebieden aan te brengen.

Waar de precieze gemeentegrenzen met ingang van 2018 liggen, zal de uitkomst zijn van het proces dat de gemeentebesturen en de provincie de komende periode doorlopen.

De commissie beseft dat de voorgestelde herindeling met name voor de gemeente Eemsmond moeilijk te accepteren kan zijn. Eemsmond richt zich op dit moment wat betreft het haven- en industriegebied en economische ontwikkeling op het DEAL-cluster en wat betreft sociale en plattelandsopgaven op de BMW-gemeenten. De oriëntatie van bewoners is een belangrijke succesfactor bij herindeling en wordt door de commissie dan ook zeer serieus genomen. Vandaar dat de commissie voorstelt om het plattelandsgebied van het huidige Eemsmond samen te voegen met De Marne, Winsum en Bedum. Tegelijkertijd is de commissie van mening dat de twee havens in één bestuurlijke hand moeten komen. Daarom stelt de commissie voor om het haven- en industriegebied van Eemsmond samen te voegen in een nieuwe gemeente Eemsdelta (of Groninger Havens). Daarvoor heeft de commissie verschillende redenen.

De havens en het industriegebied daaromheen ontwikkelen zich in onderlinge samenhang en bestuurlijk dient dat optimaal te worden begeleid en gefaciliteerd. Met één gemeentebestuur is dat in de regel veel gemakkelijker dan met twee. In geval van calamiteiten en crisisbeheersing mag bestuurlijke verantwoordelijkheid nooit onduidelijk of diffuus zijn; ook dat risico wordt met één gemeentebestuur beter voorkomen dan met twee. Het is voor het havenschap gemakkelijker om voor de 'dagelijkse' zaken met één bestuur van doen te hebben dan met twee. Bovendien wordt op die manier

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

bestuurlijke en ambtelijke kennis en ervaring op één plek geconcentreerd in plaats van versplinterd over twee plekken; het havenschap heeft professionele ambtenaren en capabele bestuurders tegenover zich nodig.

Tevens brengt de voorgestelde herindeling met zich mee dat twee gemeenten ontstaan die wat betreft inwonersaantallen (en dus draagvlak voor voorzieningen), en financiële en maatschappelijke opgaven enigszins ongunstig afsteken tegen de overige nieuw te vormen gemeenten. Deze twee, Hogeland en Eemsdelta, zouden daarom in het begin extra ondersteuning vanuit de provincie moeten krijgen om zo in elk geval een min of meer gelijke start als de andere gemeenten te kunnen maken. Zo ontstaat voor alle gemeenten een gelijk speelveld.

De Rijksoverheid overweegt gemeenten die voortvarend een herindelingsproces aanpakken extra te faciliteren, zodat er op afzienbare termijn robuuste gemeenten ontstaan die toegerust zijn voor hun taken. Daarnaast overweegt het Ministerie van BZK op dit moment het gemeentefonds zodanig aan te passen dat dat gunstig uitwerkt voor herin te delen gemeenten (zie ook hoofdstuk 2). De commissie adviseert het provinciebestuur de lijn van het Rijk, om een stimulans te koppelen aan voortvarende herindelingen, door te trekken naar haar provinciaal beleid en instrumentarium. Dat biedt een aantrekkelijke startkwalificatie voor gemeenten die het herindelingsproces voortvarend willen oppakken. Gemeenten die niet bereid zijn het herindelingsproces voortvarend op te pakken, dienen zich te realiseren dat zij de verantwoordelijkheid dragen voor het inhouden van of het korten op deze startkwalificatie.

Herindeling zal er ook toe leiden dat een groot deel van de bestaande gemeenschappelijke regelingen wordt ontbonden. Over eventuele desintegratiekosten en wie voor deze kosten verantwoordelijk is, zouden vooraf door provincie en betreffende gemeenten afspraken gemaakt moeten worden.

De commissie doet in haar advies geen uitspraak over de wenselijkheid van een provinciale herindeling; laat de provincie nu eerst maar de rol van procesregisseur goed vervullen. Het is echter evident dat de toekomstige zes gemeenten een andere bestuurlijke verhouding met de provincie zullen krijgen dan de huidige 23. Dat heeft consequenties voor de rolinvulling van de provincie en haar - grensoverschrijdende - schaal van denken en opereren. Ook is evident dat samenwerking op de schaal van tenminste Noord-

Nederland ongelooflijk belangrijk blijft teneinde zich als regio te kunnen blijven meten met andere regio's in Nederland en daarbuiten, en voor deze regio's een interessante partij te zijn. Ook zal de Noord-Nederlandse samenwerking meer invulling moeten krijgen als elders in het land provinciebesturen meer in landsdelen gaan samenwerken of gaan fuseren.

4.3 ANDERE BELANGRIJKE ASPECTEN IN HET VERANDERPROCES

4.3.1 *Naast grootschaligheid, kleinschaligheid*

De commissie kiest niet voor herindeling om de grootschaligheid als zodanig. Een grote(re) schaal dient publieke doelen en moet beheersbaar blijven; nooit mag in een gemeente het zicht verloren gaan op de inwoners, vitaliteit van gemeenschappen en lokale omstandigheden en behoeften. Behalve grootschaligheid zullen de nieuwe gemeenten daarom tegelijkertijd ook kleinschaligheid moeten stimuleren, faciliteren of organiseren op het niveau van dorpen en kernen. Paradoxaal punt hierbij is dat juist een schaalvergroting op onderdelen nodig is om de uitvoering lokaal en klein te houden. De nieuwe Wmo en het nieuwe jeugdstelsel bijvoorbeeld moeten dichtbij de inwoners van dorpen, kernen en wijken worden uitgevoerd om effectief te zijn. Om dat te kunnen effectueren, zijn echter grotere verbanden nodig. Een grotere schaal van gemeenten dient dus gepaard te gaan met kleinschaligheid, om zo tot een optimale verhouding tussen bestuur en samenleving te komen.

Dit sluit aan bij de wens van vele gemeentebesturen om de afstand tot burgers en organisaties goed te houden en dit streven past ook in de lijn van recente adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Voor colleges, raadsleden en burgers is de nabijheid tussen bestuur en bewoners van grote waarde. Sommigen menen dat herindeling naar een grotere gemeente hiervoor nadelig zal zijn; anderen denken dat een dergelijk nadeel te voorkomen is.

Ervaringen in de nieuwe gemeente Oldambt, maar ook ervaringen elders in het land, tonen aan dat een grotere bestuurlijke schaal inderdaad geen nadelen hoeft te hebben voor de betrokkenheid van het bestuur bij bewoners en de toegang van burgers tot het bestuur. Integendeel zelfs. Voorwaarde is wel dat de dialoog tussen gemeente en bewoners en de samenwerking goed worden georganiseerd en verankerd in de werkwijze van de nieuwe gemeente.

De commissie wil zelfs nog wel een stap verder gaan en de gemeenten adviseren de herindeling te benutten voor een andere, nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving. In navolging van de Raad voor het Openbaar Bestuur met zijn recente advies 'Loslaten in vertrouwen' pleit ook de commissie voor een vermaatschappelijking van publieke taken. Veel mensen willen actief zijn voor hun buurt, dorpskern of vereniging en hebben daarvoor goede ideeën en plannen. Geef ruimte, stimuleer!

Zij zitten niet te wachten op een overheid die hen daarbij als opdrachtgevende instantie met tal van voorwaarden of eigen visies tegemoet treedt, of die in al zijn doenersmentaliteit het initiatief overneemt. Zij wensen een overheid die loslaat wanneer zij zichzelf prima redden, die faciliteert wanneer dat (even) helpt, die stimuleert of regisseert als dat oplossingen biedt en die reguleert als het echt niet anders kan.

Het is zonneklaar dat deze vorm van 'overheidsparticipatie' een andere werkwijze en opstelling vraagt van bestuurders en ambtenaren. Een iets grotere afstand tussen bestuur en bewoners kan hierbij juist behulpzaam zijn, mits dit maar niet leidt tot tanende belangstelling. Ambtenaren moeten leren meer procesbegeleider te zijn in plaats van bedenker, regelaar en organisator van lokale initiatieven en sociale innovaties.

Van burgers en hun organisaties vraagt het ook iets anders dan men doorgaans gewoon is. Eerst zelf proberen, alvorens voor middelen en voorwaarden naar de overheid te kijken. Zelf op onderzoek en verkenning uitgaan en gebruik maken van ervaringen elders. Zelf voor draagvlak en betrokkenheid van anderen zorgen. De overheid respecteren en waarderen in haar functie van bewaker van het algemeen belang.

Door bewoners en hun organisaties van meet af aan bij de inhoudelijke gedachtebepaling over de nieuwe gemeente, de ontwikkelopgaven en (urgentie)agenda te betrekken, door hen hun eigen rol in de nieuwe gemeente te laten formuleren, en door een werkwijze te verankeren waarmee dialoog en samenwerking tussen bestuur en bewoners vanzelfsprekend zijn, kunnen grootschaligheid en kleinschaligheid tegelijkertijd ontwikkeld worden en invulling krijgen.

Deze werkwijze kan ook de raden helpen om besluiten te kunnen nemen waarvan zij nu nog het gevoel hebben dat die hun kiezersmandaat ontstijgen. Zij ontdekken immers, gaandeweg dit proces, hoe bewoners over herindeling en de nieuwe gemeente denken en wat de wensen van bewoners zijn.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

4.3.2 *Multischaligheid blijft*

Ook al kunnen veel van de huidige samenwerkingsverbanden worden beëindigd, er zal ook altijd noodzaak blijven om juist op andere thema's een hoger schaalniveau van samenwerking te zoeken. De veiligheidsregio is er één; de jeugdzorg en de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) zijn andere voorbeelden. Ook de regionale arbeidsmarkt kan zo'n thema zijn waar op grotere schaal tussen de nieuwe gemeenten en andere partijen wordt samengewerkt. Daarnaast zullen wellicht hele andere samenwerkingsarrangementen ontstaan die met economische innovatie te maken hebben en zich weinig aantrekken van grenzen, zoals de biobased economy of de havenontwikkeling in relatie tot het landelijke en Europese havensysteem. Een grotere schaal van de gemeenten is dus niet op alle vragen het antwoord, en bovenlokale, (boven)regionale, landelijke en zelfs grensoverschrijdende of internationale samenwerking blijft hoe dan ook wenselijk en nodig. Multischaligheid hoort eenvoudigweg bij deze tijd.

4.3.3 *Bestuurlijke en ambtelijke competenties*

De schaa sprong van gemeenten is behoorlijk groot en het maakt voor bestuurders en ambtenaren nogal wat uit of zij werkzaam zijn in een gemeente van 12.000 inwoners of in één van 50.000 tot 90.000 inwoners. Het gaat er nu om, om in dit opzicht een goede balans te vinden tussen realiteit en idealiteit.

Ambtelijke kwaliteit

Wat betreft de ambtelijke organisatie, wil de commissie drie suggesties doen:

- » Benoem, zodra dat kan, wat aan de top en op andere plekken in de organisatie de sleutelfuncties worden voor de nieuwe gemeente. Stel die functies open voor een gedegen werving- en selectieprocedure en investeer op die plekken in sterke kwaliteit en met mensen die al op grotere schaal gewend zijn te denken en te acteren.
- » Kijk daarnaast reeds in de aanloop naar de herindeling en bij herplaatsing van mensen waar nieuwe ruimte kan ontstaan via vertrekregelingen en nabije uitstroom; maak daar strategisch gebruik van.
- » In huidige organisaties zit ook talent dat nu mogelijk niet uit de verf komt. In kleinere gemeenten moeten mensen zich verdelen over veel kleine taken en dossiers en dat knelt. Als ze zich meer kunnen toeleggen op onderwerpen waar ze veel mee hebben en samen kunnen werken

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

met even gedreven collega's, kan er nog heel wat gebeuren als het gaat om persoonlijke groei en ontwikkeling van deze medewerkers. Zorg dat deze talentontwikkeling al in het proces van voorbereiding in gang wordt gezet.

Bestuurlijke kwaliteit

De kwaliteit van de ambtelijke organisatie wordt uiteindelijk begrensd door de kwaliteit van het bestuur; het bestuurlijk-ambtelijk samenspel intern en de interactie met de samenleving zal ook moeten veranderen. Dat vraagt andere kwaliteiten van bestuurders.

De politieke verbanden hebben nog enige tijd om zich te oriënteren op wethouderskandidaten; de commissie verwacht dat het ambt van gemeentebestuurders in grotere gemeenten voor meer mensen aantrekkelijk wordt, ook voor hen die nu nog mooie banen of functies buiten het openbaar bestuur hebben. Overigens is de relatie tussen schaal en kwaliteit helemaal niet eenduidig; de commissie is in haar ronde bestuurders van kleine gemeenten tegengekomen die van visie, wils- en daadkracht getuigen.

Dit gezegd hebbende, wil de commissie enkele suggesties doen wat betreft bestuurders:

- » Bestuurders moeten de 'drager' willen en kunnen zijn van een cultuur van samenwerking en gunnen, en van een persoonlijke instelling die wordt gekleurd door dienstbaarheid aan gemeenschappelijke doelen en de bereidheid om compromissen te sluiten ten gunste van een ander.
- » Start al snel als gezamenlijke fracties en in nauwe samenwerking met de regionale partijbesturen met het opstellen van groslijsten van mogelijke kandidaat-raadsleden en kandidaat-wethouders. Begin aansluitend met actieve werving en selectie. Maak daarbij ruim gebruik van referenties.
- » Laat inhoudelijke visie, ervaring met besturen en leidinggeven aan complexe processen, en sociale en communicatieve vaardigheden belangrijke criteria zijn bij de werving en selectie van kandidaat-wethouders.

4.4 EEN GRONINGER AANPAK

Op welke manier kunnen gemeenten en provincie dit proces van structuur- en cultuurverandering beginnen en doorzetten? De commissie schetst hieronder in globale termen een mogelijk proces. Het zou de 'Groninger aanpak' kunnen heten.

In de Groninger aanpak neemt de provincie de rol van procesregisseur in. De provincie is als enige in de positie om deze rol te vervullen. De commissie gaat later in dit hoofdstuk uitvoerig in op de provinciale rol van procesregisseur. Uiterlijk op 1 januari 2018 zijn de zes nieuwe gemeenten een feit. Gemeenten kunnen natuurlijk voor een sneller proces van herindeling kiezen, als zij dat willen. Voor elke nieuwe gemeente afzonderlijk wordt een wetswijziging voorbereid, zodat de gemeenten die snel willen niet hoeven te wachten op een traject waarvoor provincie en gemeenten meer tijd nemen.

Tijdpad

Grof geschetst zou het tijdpad met bijbehorende stappen er dan als volgt uit kunnen zien:

2013	debat en standpuntbepaling bij provincie en in gemeenten
2014	integrale gebiedsvisies (of: gemeentelijke toekomstvisies) en een samenwerkingsagenda opstellen (zie nadere toelichting hierna)
2015	start uitvoering samenwerkingsagenda's
2016	vastgesteld herindelingsvoorstel van de gemeenten naar de provincie; overleg en besluitvorming provincie; herindelingsadvies naar de Minister
2017	besluit Wetgever en lokale verkiezingen
1 januari 2018	zes nieuwe gemeenten; vanaf 2022 gaan de gemeenten weer mee in het landelijke verkiezingsstramien

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Mijlpalen of tussenresultaten

1 januari 2018 lijkt ver weg, tegelijkertijd betekent deze datum dat alle betrokkenen per direct met het proces van herindeling van start moeten gaan. Vanaf de verkiezingen in 2022 gaan de gemeenten weer mee in het landelijke stramien van gemeenteraadverkiezingen.

Gedurende de komende vijf jaren is een aantal mijlpalen of tussenresultaten te verwachten, waarop de procesregie zich kan richten. Deze zijn:

- » Provinciale visie (nog voor de zomer 2013) op:
 - De inhoudelijke uitgangspunten voor intergemeentelijke samenwerking en de gebiedsvisies (zie nadere toelichting hierna). Deze inhoudelijke uitgangspunten zijn gebaseerd op de provinciale omgevingsvisie en andere documenten waarin de provincie haar strategische doelstellingen voor Groningen heeft vastgelegd.
 - De toekomstige bestuurlijke inrichting en organisatie in Groningen.
 - De bestuurlijke cultuur van Groninger gemeenten en provincie. Hier gaat het om de cultuur van gunnen en samenwerking alsmede de onderlinge rolverdeling, het gedrag en de houding die daarbij komen kijken.
- » Standpuntbepaling over het advies van de commissie en de visie van de provincie op gemeenten, uiterlijk eind 2013.
- » Procesafspraken over de periode 2014 - 2017, begin 2014 (mede gelet op de Wet Arhi).
- » Gebiedsvisies of toekomstvisies op de nieuwe gemeente (2014).
- » Start uitvoering samenwerkingsagenda's (2015).
- » Herindelingsvoorstellen van de verschillende gemeenten (2016).
- » Overleg tussen provincie en gemeenten, provinciale besluitvorming en herindelingsvoorstellen naar de Minister (2016).
- » Besluit Wetgever (eerste helft 2017).
- » Verkiezingen (tweede helft 2017).
- » Zes nieuwe gemeenten (per 1 januari 2018).

Integrale gebieds- of toekomstvisies

De gemeenten die straks samen één nieuwe gemeente gaan vormen, stellen een integrale visie op voor hun nieuwe gemeente. De term 'gebiedsvisie' roept wellicht een associatie op met ruimtelijke ordening en fysieke opgaven. De commissie heeft hier echter een gebieds- of toekomstvisie voor ogen waarin de sociaal-maatschappelijke opgaven het vertrekpunt vormen. Ruimtelijke en ruimtelijk-economische ontwikkelingen moeten ondersteu-

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

nend zijn aan het aanpakken van de sociaal-maatschappelijke opgaven. Een dominante opstelling vanuit het RO-domein beschouwt de commissie als een risico omdat dat ertoe kan leiden dat het sociale domein in de verdrukking raakt.

In de ogen van de commissie gaat het om integrale gebieds- of toekomstvisie waarbij:

- a. De inhoud voorop staat en de sociale, ruimtelijke en economische opgaven in het licht van sterken, zwakten, kansen en bedreigingen als ontwikkelopgaven worden geformuleerd. Het gaat onder meer om 'de aanval' op de werkloosheid en re-integratie, kanscreatie voor startende ondernemers en innovatie. Uiteraard wordt hierbij waar mogelijk voortgebouwd op reeds beschikbare visies of bouwstenen zoals de Ontwikkelingsvisie Eemdelta en het woon- en leefbaarheidsplan Oost-Groningen. Ook krijgen de drie decentralisaties - waartoe, wat en hoe - een voorname plaats in de visie. Op die manier vormen herindeling en de invoering van de decentralisaties waar mogelijk één geheel.
- b. De sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen in de nieuwe gemeente worden beschreven en op hun betekenis voor de toekomst geanalyseerd. Ze monden bij voorkeur uit in samenhangende en kansrijke strategische opties.
- c. De positie en betekenis van alle inliggende steden, dorpen en kernen worden geëxpliciteerd. Zo krijgt grootschaligheid ook kleinschaligheid en daarmee bestuurlijke interactie met burgers en gemeenschappen invulling (zie paragraaf 4.3.1.).
- d. Het proces van het ontwikkelen van de gebieds- of toekomstvisie wordt benut om vanuit de gemeenschappelijke inhoudelijke opgaven naar herindeling toe te werken.

De gebieds- of toekomstvisies vormen daarmee in de ogen van de commissie een ambitieus en urgent antwoord op de sociaal-maatschappelijke opgaven en de noodzaak van een vitale economie.

De 'lead' voor het ontwikkelen van de gebieds- of toekomstvisies ligt bij de herin te delen gemeenten. Het is evenwel belangrijk dat de provincie vooraf de kaders meegeeft, zoals die zijn vastgelegd in strategische documenten als het Provinciale Omgevingsplan (POP). Zodoende verzekert de provincie zich ervan dat de gemeenten deze bovenlokale en strategische doelstellingen, belangen en ontwikkelopgaven inbedden in hun gebieds- of toekomstvisie.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

De commissie stelt voor als uitgangspunten te hanteren dat elke huidige gemeente deelneemt aan de ontwikkeling van één gebieds- of toekomstvisie, en dat inwoners en andere externe belanghebbenden van meet af aan bij het visieproces worden betrokken. In enkele gemeenten zullen meerdere grenscorrecties aan de orde zijn. De commissie acht de betrokken partijen uitstekend in staat nader te bepalen welke gemeenten participeren in welk visieproces. De samenwerkende gemeenten stellen de gebieds- of toekomstvisie vast.

De commissie gaat ervan uit dat het provinciebestuur zo mogelijk stimuleren geeft voor dit proces en actief in haar nieuwe rol groeit en dus participeert. De provincie gaat geen plan opleggen, maar ziet ook niet lijdzzaam toe als gemeentebesturen, ambtenaren en netwerkpartners niet 'in de benen komen'.

Samenwerkingsagenda

Op basis van de gebieds- of toekomstvisie komen de participanten van de nieuwe gemeente tot een gezamenlijke agenda. In deze agenda staat: Welke stappen men gaat zetten om van samenwerking tot samenvoeging te komen (processtappen inclusief een tijdpad). Wat men in de tussentijd gaat ondernemen om alvast aan de geconstateerde ontwikkelopgaven en de verdere invoering van de decentralisaties te werken.

Gemeenten kiezen hun eigen tempo wat betreft de herindeling, als op 1 januari 2018 de zes nieuwe gemeenten maar een feit zijn. In het ene gebied wil men wellicht zo snel mogelijk fuseren, in het andere gebied kiezen gemeenten er wellicht voor het spoor van samenwerking eerst verder te verdiepen, bijvoorbeeld door samenvoeging van de ambtelijke organisaties, door de organisatie van 'overheidsparticipatie' als reactie op burgerinitiatieven en dorpsverenigingen; door harmonisatie van beleid of door een eerste gezamenlijke begroting.

Van A naar B volgens de regels van B

"Het water staat gemeenten nu al aan de lippen als het gaat om de uitvoering van huidige taken en het voorbereiden op de uitvoering van extra taken in de toekomst." Eerder in dit rapport hebben we een opmerking gemaakt over de beperkte ambtelijke capaciteit van gemeenten, zowel kwantitatief als kwalitatief. Hoe kan dan worden gewaarborgd dat gemeenten het ont-

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

wikkelen van een integrale gebieds- of toekomstvisie, als inhoudelijke opmaat naar herindeling, adequaat kunnen oppakken?

De commissie stelt hiervoor het principe voor dat veranderen 'van A naar B' gaat volgens de regels van B. Dit principe is toe te passen op zowel de structuurverandering als op de cultuurverandering.

Voor de structuurverandering houdt dit in dat het proces van ontwikkelen van een gebieds- of toekomstvisie en het opstellen van een samenwerkingsagenda zodanig invulling krijgt als waren de gemeenten al heringedeeld. Vraagstukken worden dan benaderd vanuit de vraag: 'Hoe zouden we dit doen als we één gemeente zijn?' De commissie is van mening dat dit veel tijd en energie kan besparen. Bovendien dwingen de decentralisaties binnen het sociaal domein hier ook toe. Deze moeten immers al eerder dan eind 2017 hun vruchten afwerpen.

Met de cultuur van elkaar vinden op de inhoud en elkaar op basis daarvan een toekomst gunnen, kan en moet vandaag al worden begonnen.

Betrekken samenleving

De samenleving wordt actief en van begin tot einde bij de visieontwikkeling en de opstelling van de agenda betrokken. Daarbij komt ook de opdracht van 'kleinschaligheid' en het benutten van de vitaliteit en veerkracht van de samenleving in combinatie met toegang van burgers tot het bestuur uitvoerig aan de orde.

Drentse gemeenten

In gesprekken met de gemeenten is verschillende malen opgemerkt dat ook provinciegrenzen niet heilig zijn bij herindeling. De commissie is het daar mee eens, maar had natuurlijk geen opdracht van Drentse 'partijen' (gemeenten, provincie) en moet zich daarom wat Drenthe betreft zeer bescheiden opstellen. De enige suggestie die de commissie hier wel wil doen, is de volgende: laat Drentse gemeenten, waar dat zinvol of gewenst lijkt, of waar dat past bij huidige samenwerkingsverbanden, meedoen bij het opstellen van de gebieds- of toekomstvisie en de samenwerkingsagenda. Dat kan vervolgens een impuls zijn voor verlangde grensoverstijgende samenwerking van de nieuw te vormen gemeenten of misschien zelfs voor een gesprek over een grensoverstijgende fusie.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Procesregie

Zoals gezegd, is alleen de provincie in de positie om de rol van procesregisseur te vervullen. Dit is ook geheel in lijn met de visie van het Rijk. Hiermee heeft de provincie een sleutelrol in het proces van structuur- en cultuurverandering. Of zij die rol met succes vervult, is uiteraard afhankelijk van haar vaardigheden en competenties, maar zal ook sterk worden bepaald door de mate waarin gemeenten de provincie deze rol gunnen en de mate waarin zij hun eigen verantwoordelijkheid in het proces oppakken. Immers, een procesregisseur kan niets afdwingen, zeker geen verandering van mentaliteit!

De opstelling van de provincie moet die van een partner zijn die initiatiefrijk, zichtbaar, betrokken en met vertrouwen tussen de Groninger gemeenten staat en als procesregisseur gunt, verduidelijkt, versnelt, verbindt, verbeeldt, voorbeelden laat zien en verankert. Daarbij maakt de provincie goed gebruik van het tijdpad en de beoogde mijlpalen of tussenresultaten.

De commissie wil de provincie in haar rol van procesregisseur een aantal adviezen geven:

Neem de lead.

- » Neem van meet af aan de lead in het voorgestelde proces. Als de provincie dat niet doet, komt er geen provinciebrede herindeling. De lead nemen wil zeggen: in het proces de gemeenten steeds een stap voor zijn. Niet door over te nemen, niet door voor te schrijven, niet door te doen wat gemeenten zelf veel beter kunnen, maar door op bezoek en in gesprek te gaan, uit te nodigen om in actie te komen, uit te dagen om echte resultaten te boeken en zo nodig in te grijpen wanneer één speler binnen een breder verband de voortgang frustreert. De lead nemen vanuit het vertrekpunt van complementair bestuur houdt in de processen van gemeenten te faciliteren en op te treden als arbiter wanneer processen stagneren.

Geef als procesregisseur 'rugdekking'.

- » Geen gemeente zal z'n nek uitsteken als het provinciebestuur niet één heldere en eenduidige visie uitdraagt en met één mond spreekt. Erken daarom dat gemeentelijke samenwerking alle (GS-)portefeuilles raakt en opereer als provincie consistent en eensgezind richting gemeenten. Waarborg die consistentie ook bij de collegewisseling in 2015. Gemeenten die graag willen veranderen, mogen niet de dupe worden van ge-

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

meenten die niet willen. Daarbij hoort dat de provincie zelf consequent is in het eigen handelen: bij burgemeestersbenoemingen (meer waarnemingen), in het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking, in het bevorderen van gebiedsdenken, enzovoort. Al het gedrag en alle uitingen van de provincie dienen in overeenstemming te zijn met en ondersteunend aan het proces van herindeling. Dat vraagt een zekere omslag naar een in beginsel reeds wettelijk bestaand collegiaal bestuur. GS zullen nog meer verbindend leiderschap moeten tonen.

Wees een competente procesregisseur.

- » Vorm als provincie een goed beeld van de beoogde opschaling en van de benodigde verandering van mentaliteit; ken de kritische factoren van het veranderproces. (Dit is overigens geen eenmalig gebeuren, maar herhaalt zich door middel van voortschrijdend inzicht.)
- » Zorg voor een helder proces waarin betrokkenen zich herkennen en zich kunnen vinden; formuleer een duidelijk tijdpad met daarin ondermeer overeengekomen tussenresultaten en deadlines.
- » Een goede procesregisseur houdt steeds het afgesproken (tussen)resultaat goed voor ogen, en is tegelijkertijd in staat in te spelen op wat zich in het hier en nu voordoet. Daarom is het essentieel dat de regisseur gedurende het gehele proces weet hoe partijen er in zitten, wat hun wensen, zorgen en eventuele weerstanden zijn. De regisseur reageert daar flexibel en wijs op, zonder het uiteindelijke resultaat uit het oog te verliezen.
- » Neem niet over wat gemeenten zelf kunnen doen. Wees daarentegen gericht op interventies die de vermogens en mogelijkheden versterken die nodig zijn voor een cruciale stap of een doorslaggevend besluit. Hanteer daarbij een maatwerkaanpak per nieuw te vormen gemeente. Werk vraaggericht, dat wil zeggen: bied de toegevoegde waarde waar behoefte aan is. En help zo nodig de samenhang te bewaken tussen verschillende inhoudelijke opgaven.
- » Een effectieve overall interventie kan zijn om tweemaal per jaar een conferentie te organiseren onder leiding van de provincie. Elk gebied presenteert dan wat het (met de provincie) heeft ondernomen, waar het staat en wat de ervaringen waren. Zowel de structuur- als de cultuuraspecten van de verandering komen hier op tafel. De conferentie levert suggesties en dringende aanbevelingen op aan (bepaalde) gemeenten en de procesregisseur.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Wees ruimhartig.

- » Bespreek regelmatig met gemeenten wat de belemmeringen of hefbo-
men voor herindeling en cultuurverandering zijn en kijk hoe je die met
provinciaal geld, denk- of menskracht kunt wegnemen of bevorderen.
Luister dus goed naar wat gemeenten nodig hebben en schenk dat, in
alle redelijkheid, met vertrouwen. Wees in deze zin dus echt een partner
van gemeenten, ga naast hen staan en niet boven hen. Zoek de dialoog
en niet de strijd.

Organiseer je eigen omgeving.

- » Primair neemt de provincie verantwoordelijkheid voor haar eigen regio
en gemeenten. Maar vervolgens is het ook nodig de omgeving te 'or-
ganiseren' naar de beweging die je wilt maken. Voorliggend advies voor
herindeling en cultuurverandering verdient de steun van de Minister van
Binnenlandse Zaken. Maak als provinciebestuur waar mogelijk afspraken
over gezamenlijk optrekken. Neem daarnaast de buurprovincies goed
mee in het proces van herindeling en cultuurverandering, en verken of
en waar je elkaar van dienst en nut kunt zijn.

Rol van de VGG

De VGG heeft een goede functie vervuld in het gezamenlijke proces van
gemeenten en provincie, waar onder meer de clustervorming en de visita-
tietcommissie resultaten van waren. Als belangenbehartiger van gemeenten
en platform voor uitwisseling en gedachtevorming ziet de commissie voor
de VGG de komende jaren met name drie functies weggelegd in het proces
van structuur- en cultuurverandering.

Ten eerste: Respecteer en steun de provincie ten volle in de rol van
procesregisseur. Begeef je niet in de discussie tussen de provincie en
gemeenten die niet willen of heel anders willen. Laat dat aan de betreffende
gemeente(n) en de provincie.

Ten tweede: Richt je op inhoudelijke vraagstukken en kijk hoe je door uit-
wisseling van kennis en ervaringen elkaar als gemeenten kunt helpen. Bij-
voorbeeld: Hoe organiseren we de invoering van de decentralisaties terwijl
we ook met de herindelingsdiscussie bezig zijn? Hoe gaan we om met de
werkvoorzieningschappen? Wat zijn goede methoden om inwoners te be-
trekken bij het debat en de besluitvorming?

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Ten derde: Behartig de belangen van gemeenten, via de VNG en bij BZK. Wees scherp op eventuele herindelingsnadelen. Kijk hoe je samen met de provincie de Groninger voorlopersrol bij het Rijk kunt benutten.

Tot slot: de Rijksoverheid

De commissie wil haar rapport besluiten met twee opmerkingen die aan de Rijksoverheid zijn gericht.

De eerste betreft de doorzettingsmacht van de provincie. De commissie en ook het Rijk zien in dat provincies soms moeten kunnen ingrijpen of doorzetten in herindelingsprocessen. Maar als de provincies daar geen wettelijk instrumentarium voor krijgen, dan is dit een tamelijk vrijblijvende opvatting. De commissie wil er, middels dit advies, bij het Rijk op aandringen om de provincies van bevoegdheden te voorzien waarmee zij de hen toebedachte doorzettingsmacht daadwerkelijk kunnen uitoefenen.

De tweede opmerking in de richting van de Rijksoverheid hangt samen met de drie decentralisaties. Gemeenten krijgen verantwoordelijkheid voor taken die voorheen bij het Rijk lagen, en zij worden geacht deze taken met een korting even goed of zelfs beter uit te voeren. Indien straks zou blijken dat gemeenten dat helemaal niet kunnen en hierdoor fors in de financiële problemen komen, dan ligt er een verantwoordelijkheid bij het Rijk om dit knelpunt samen met gemeenten op te lossen. De commissie wil hiermee onderstrepen dat de verantwoordelijkheid voor de financiële randvoorwaarden waaronder gemeenten hun taken kunnen vervullen, bij het Rijk ligt en nergens anders.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Opdracht en werkwijze Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'

Voor u ligt de opdracht en werkwijze zoals de Visitatiecommissie die voor zich ziet nadat zij zich op 7 september 2012 heeft verstaan met haar bestuurlijk opdrachtgevers: mevrouw H.K. Pot, voorzitter van de Vereniging van Groninger gemeenten en de heer P.G. de Vey Mestdagh, lid van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen en zich gepresenteerd heeft aan de Groninger gemeenten, eveneens op 7 september 2012.

Opdracht

De commissie heeft als opdracht te adviseren over de bestuurlijke toekomst in Groningen die ook op termijn, in relatie tot komende maatschappelijke en publieke opgaven, de gewenste en noodzakelijke kwaliteit levert. Daarvoor doet de commissie onderzoek naar het functioneren van huidige samenwerkingsverbanden op intergemeentelijk en provinciaal niveau en naar de bestuurlijke kwaliteit die daarbij geleverd wordt. De commissie zal zich hierbij concentreren op de volgende aspecten: 1) bestuurlijk en organiserend vermogen van de colleges van B&W, 2) tempo en transparantie van politieke besluitvorming, 3) kwaliteit ambtelijke advisering en uitvoering, 4) de staat van de gemeentefinanciën en 5) samenspel met medeoverheden, bewoners, organisaties en bedrijfsleven.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

In haar advies zal de commissie beginnen met een compacte schets van de rol en taken van provincie en gemeenten alsmede de specifieke maatschappelijke opgaven in Groningen. Tevens geeft zij een startbeschrijving van de ervaringen met en resultaten van de clustersamenwerking en andere vormen van intergemeentelijke en provinciale samenwerking in Groningen. Op basis van schriftelijke bronnen, gesprekken met gemeenten, provincie, externe stakeholders en deskundigen zal de commissie zich een oordeel vormen over de bestuurlijke kwaliteit die op deze manier in Groningen aanwezig is en in de toekomst geleverd zal kunnen worden.

De commissie stelt zich vervolgens de vraag of de aanwezige kwaliteit op termijn voldoende is om de maatschappelijke en publieke opgaven op te pakken waarmee gebieden te maken hebben of te maken krijgen. Mocht haar antwoord ontkennend zijn, dan zal de commissie een eenduidig beeld schetsen van een bestuurlijke toekomst die wel toekomstbestendig is.

De commissie gaat daarbij uit van een actuele rolopvatting van de overheid in de moderne netwerksamenleving waar samenwerking en partnerschappen tussen overheden en tussen overheden en samenleving vanzelfsprekend zijn, maar zal tegelijkertijd scherp letten op en uitgaan van wettelijke taken en formele rollen die respectievelijk gemeenten en provincie hebben.

De commissie stelt zich een advies ten doel dat maar voor één uitleg vatbaar is en dat tevens de weg wijst hoe het geschetste toekomstbeeld door betrokkenen kan worden bereikt.

Werkwijze

Gespreksronde (eind september - oktober 2012)

Om een goed beeld te krijgen van de huidige werkwijze en organisatie van het openbaar bestuur in Groningen, hield de commissie een gespreksronde langs de 23 gemeenten (delegatie van het college van B&W (tenminste de portefeuillehouder) en de gemeentesecretaris), de VGG (portefeuillehouders 'bestuur') en het college van Stadskanaal van de provincie. De clusterevaluaties en andere relevante gemeentelijke of clusterspecifieke informatie vormen de vertrekpunten voor deze gesprekken.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

De commissie kondigt de gesprekken aan met een brief aan de afzonderlijke colleges van B&W en GS, waarbij zij ook de gespreksthema's noemt waarover zij graag van gedachten wil wisselen. De colleges stellen zelf de delegatie samen die met de commissie zal spreken.

Visitatiegesprekken (november en december 2012)

De daadwerkelijke visitatiegesprekken staan vervolgens in het teken van het toetsen van het oordeel dat de commissie zich heeft gevormd op basis van de eerste gespreksronde en de analyse van beschikbare documenten en informatie. De visitatiegesprekken, die per cluster van samenwerkende gemeenten worden gevoerd, worden daarnaast benut om mogelijke perspectieven voor de toekomst alvast te verkennen.

Tijdens de fase van visitatiegesprekken voert de commissie ook gesprekken met een selectie van relevante externe stakeholders van de gemeenten en provincie. De commissie overweegt om tevens enkele deskundigen op het gebied van bestuurlijke organisatie te horen. De commissie denkt nog na over de wijze waarop het burgerperspectief goed in de visitatie aan de orde kan komen; dit zal gaandeweg de eerste gespreksronde met gemeenten en provincie en de analyse van de clusterevaluaties duidelijk worden. In ieder geval zal de commissie in de tweede fase van het visitatietraject spreken met de Vereniging Groninger Dorpen.

Van de gesprekken tijdens de eerste ronde en van de visitatiegesprekken worden verslagen gemaakt, die uitsluitend bedoeld zijn voor gebruik binnen de commissie. Daarmee wordt een vertrouwelijke en openhartige setting van de gesprekken bevorderd.

De commissie is onafhankelijk en heeft de ruimte en opdracht om op basis van de eigen bevindingen en deskundigheid de beste oplossingsrichting te formuleren.

Schets hoofdlijnen van het advies (januari 2013)

In januari legt de commissie de hoofdlijnen van haar advies in een gezamenlijke bijeenkomst voor aan de gevisiteerde gemeente- en provinciebestuurders. Eventuele reacties op de geschetste hoofdlijn worden vervolgens waar mogelijk en nuttig nog door de commissie in de eindversie verwerkt.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Presentatie eindadvies (eind februari 2013)

De commissie zal uiterlijk eind februari haar eindadvies uitbrengen.

Tussentijds overleg met de bestuurlijk opdrachtgevers

De commissie zal de bestuurlijk opdrachtgevers tussentijds op de hoogte houden van de voortgang van haar werk. Daarvoor lijken in elk geval twee momenten zeer logisch: na de fase van individuele gesprekken met de 23 gemeenten en de provincie en na de visitatiegesprekken met de clusters van gemeenten en externe stakeholders.

14 september 2012,

G.J. Jansen

S.E. Korthuis

A.F.A. Korsten

BIJLAGE 2

Analyse samen werken in clusters

Deze bijlage bevat een schets op hoofdlijnen van het karakter van elk cluster en we geven - op basis van een analyse van de clusterevaluaties en de gevoerde gesprekken met de individuele gemeenten en in clusterverband - een beknopte beschrijving van het beeld van de commissie van sterke en zwakke punten van elk cluster.

De samenstelling van de clusters zag er bij aanvang als volgt uit:

1. Het Westerkwartier (Zuidhorn, Grootegast, Leek en Marum)
2. Groningen, Haren, Ten Boer
3. DEAL (Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum)
4. Cluster BMW (Bedum, De Marne en Winsum)
5. Hoogezand-Sappemeer en Slochteren
6. Cluster BSV (Bellingwedde, Vlagtwedde en Stadskanaal)
7. Cluster Veendam, Pekela en Menterwolde
8. 'Cluster Oldambt'

De samenwerking tussen gemeenten beperkt zich overigens niet tot deze clusters (zie ook paragraaf 3.3 en de kaartbeelden in bijlage 3).

1 Het Westerkwartier

Het Westerkwartier bestaat uit de gemeenten Zuidhorn, Grootegast, Leek en Marum. In 2009 is het 'Visiedocument verdergaande samenwerking Grootegast-Leek-Marum-Zuidhorn 2009-2013' opgesteld om de samenwerking te intensiveren. Volgens het clusteronderzoek dat in 2012 is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Leek (met toestemming van de andere gemeenten) is de voornaamste reden om samen te werken het opheffen van kwetsbaarheden en het vergroten van de efficiëntie.

Sterke punten

Uit het clusteronderzoek komen de volgende sterke punten naar voren.

- » Door het samenvoegen van taakvelden worden kwetsbaarheden vermindert, voornamelijk in de kleine gemeenten Grootegast en Marum.
- » Gezamenlijk uitvoeren van taken leidt tot efficiëntiewinsten.
- » Kwaliteit wordt vergroot doordat er meer expertise in huis kan worden gehaald. Leek geeft daarbij aan dat dit voordeel verder kan worden uitgebreid en verbeterd.

Zwakke punten

Op basis van het clusteronderzoek en de gesprekken met de individuele gemeenten en het cluster constateert de commissie de volgende zwakke punten.

- » Het is nog onvoldoende duidelijk of efficiëntie ook tot kostenvermindering leidt. Grootegast geeft aan dat er in het algemeen qua efficiëntie meer winst kan worden geboekt.
- » Ambtelijk en bestuurlijk overleg en interne aansturing van samenwerkingsverbanden brengen veel extra kosten met zich mee (voornamelijk in de opstartfase). Deze kosten worden door sommige gemeenten als een knelpunt ervaren.
- » Voor raadsleden is het lastig het overzicht en de grip te bewaren, vanwege de vele samenwerkingsverbanden.
- » De overgang van een (shared services) netwerkmodel (medewerkers vanuit eigen gemeentelijke organisatie hebben contact en delen kennis) naar een matrixmodel (medewerkers van verschillende gemeenten kunnen vanuit dezelfde locatie hun werkzaamheden uitvoeren) verloopt moeizaam.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

- » Grootegast geeft aan dat op sommige vlakken de gemeenschappelijke ambities hoger liggen dan de ambities van de gemeente zelf. Een hoger ambitieniveau betekent doorgaans een hogere bezetting, waardoor Grootegast meer moet inbrengen in de samenwerking dan dat het voor de taak zelf zou inzetten.
- » Soms is het politiek lastig om met meer dan één gemeente samen te werken. Men ziet dan ook dat met name op de terreinen zonder politieke invulling de samenwerking beter verloopt.
- » De 'stip aan de horizon' is voor de vier gemeenten verschillend. Daarom wordt samenwerking stap voor stap uitgewerkt en verloopt de samenwerking soms moeizaam ("twee stappen vooruit, één stap terug"). Een beeld van waar men in 2018-2020 wil staan ontbreekt.
- » Veel portefeuilleoverleggen op verschillende terreinen, dat is niet efficiënt.

De meningen van de representanten van de vier betrokken gemeenten over de effectiviteit van de samenwerking verschillen. Over het algemeen geven de gemeenten aan positief te zijn, maar daarbij wordt ook opgemerkt dat de samenwerking soms moeizaam en stroperig verloopt. Dit komt onder andere doordat vier verschillende gemeenten vier 'meningen' hebben en vier verschillende beleidsvormen. Het ontbreken van een duidelijke stip aan de horizon wordt ervaren als een vertragende factor in de samenwerking. Met name de kleinere gemeenten (Marum en Grootegast) geven aan niet zonder samenwerking te kunnen.

Leek, Marum en Grootegast zijn voorstanders van herindelen. Een nieuwe gemeente zal de bestaande en ook de komende nieuwe taken beter aan kunnen en er ontstaat eenheid van sturing richting ambtenaren. Herindelen leidt bovendien tot een sterkere positie ten opzichte van de stad. Daarnaast geven de gemeenten aan dat wanneer wordt overgegaan tot herindelen er eigenlijk over de provinciegrenzen heen moet worden gekeken. Zij ervaren deze grenzen nu als belemmerend.

Zuidhorn kiest vooralsnog voor het intensiveren van de huidige vorm van samenwerken. Mocht het toch tot herindelen komen, dan zijn voor Zuidhorn de gemeentegrenzen niet heilig.

2 Groningen, Haren, Ten Boer

Het cluster Groningen, Haren en Ten Boer bestaat uit een stad en twee kleine gemeenten. Binnen het cluster is er een sterk samenwerkingsverband tussen Groningen en Ten Boer en een minder sterke samenwerking tussen Groningen en Haren. Van samenwerking tussen Haren en Ten Boer is geen sprake. We benoemen hierna de sterke en zwakke punten van het "Model Ten Boer" en van de samenwerking Groningen - Haren.

Het Model Ten Boer

De tussentijdse evaluatie en de eindevaluatie van het samenwerkingsmodel zijn positief. Beide partijen geven aan dat de doelen zijn behaald en dat de resultaten tot grote tevredenheid stemmen.

Sterke punten:

Uit de evaluaties van het model Ten Boer komen de volgende sterke punten naar voren:

- » Kwaliteitsverbetering.
- » Efficiencyvoordeel.
- » Het systeem is functieafhankelijk en niet persoonsafhankelijk.
- » Opheffen van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie.
- » Personele capaciteit van Ten Boer is sterk gestegen en daarom kan deze gemeente nu politiek-bestuurlijk zelfstandig blijven, terwijl het bestuur niet op afstand is komen te staan tot de inwoners.
- » Ten Boer kan nu inspelen op alle nieuwe ontwikkelingen en hoeft geen dure externe bureaus in te huren en geen complexe netwerken van samenwerkingsverbanden te onderhouden.
- » Groot voordeel voor Groningen is dat ze met pilots in Ten Boer kan experimenteren die in de eigen organisatie door de grote omvang te risicovol zijn.

Zwakke punten:

In de clusterevaluatie en de gesprekken met de commissie zijn de volgende zwakke punten aan de orde gekomen.

- » Groningen heeft te weinig capaciteit (qua spankracht en qua democratische legitimiteit) om meer gemeenten te bedienen zoals zij nu Ten Boer bedient. Ook loopt de stad Groningen tegen financiële grenzen aan.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

- » Het model is een 'hier en nu'-model. Een strategische koers en het toekomstperspectief voor deze vorm van samenwerking ontbreken. Kan dit model ook nog in 2018 functioneren? Deze vraag wordt niet beantwoord in de clusterevaluatie.

In de nabije toekomst willen Groningen en Ten Boer een gezamenlijk shared service center bouwen waar later andere gemeenten bij kunnen aansluiten.

Samenwerking Groningen - Haren

De gemeente Haren werkt op enkele beleidsterreinen samen met Groningen (automatisering en delen van de Wmo). De meerwaarde in deze samenwerking is gelegen in het verminderen van de kwetsbaarheid en efficiencyvoordeel. Of het zal leiden tot meer samenwerking in de toekomst is (tot nog toe) niet duidelijk. Haren hanteert een eigen tempo. In de gesprekken met de commissie hebben de gemeentebestuurders van Haren naar voren gebracht dat de gemeente zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin onvoldoende in staat is de bestaande taken adequaat uit te voeren. De gemeente Haren was ten tijde van de visitatie druk doende om met behulp van een SWOT-analyse politiek debat over haar toekomst te organiseren; het standpunt van de gemeenteraad was ten tijde van het schrijven van voorliggend adviesrapport nog niet bekend.

Visie op het cluster

Volgens Groningen is het cluster te klein en de stad kijkt vaak veel breder dan het cluster. Om een goed cluster te vormen, zou eigenlijk ook een deel van Slochteren erbij moeten worden betrokken evenals Bedum. Voor Haren is samenwerking een gevoelig punt in de raad, terwijl het college de noodzaak ervan inziet. Ten Boer lijkt überhaupt niet naar Haren te kijken en houdt zich vooral bezig met het model 'Groningen - Ten Boer'. Het omgekeerde geldt evenzeer. De commissie is dan ook van mening dat hier in feite geen sprake is van een cluster.

3 DEAL-gemeenten (Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum)

In 2003 is er een bestuursakkoord gesloten tussen de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Eemsmond om de ontwikkeling van het Eemsgebied

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

samen aan te pakken. Het doel van het bestuursakkoord was de gezamenlijke kansen voor de regio beter te benutten en eveneens de urgente problemen gezamenlijk aan te pakken. De thema's economie, wonen en voorzieningen, ontwikkelingsvisie Eemsdelta en organisatorische samenwerking zijn in dit bestuursakkoord geconcentreerd.

In 2008 is het bestuursakkoord geëvalueerd en is de intentie uitgesproken om door te gaan met de samenwerking, waarbij ook de gemeente Loppersum toetrad. De regioraad, waarin de gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Eemsmond, Loppersum, Ten Boer en Winsum participeerden, werd in die periode opgeheven.

Sterke punten

Uit de clusterevaluatie en de gesprekken komen de volgende sterke punten naar voren.

- » In DEAL-verband is er een aantal stappen gezet op de hiervoor genoemde thema's. Deze worden benoemd als de belangrijkste voordelen van de samenwerking:
- » Samenwerking op gebied van economische zaken en toerisme.
- » Er is een gezamenlijk woon- en leefbaarheidsplan opgesteld.
- » De Ontwikkelingsvisie Eemsdelta is gereed.
- » Er is een Shared Service Center (SSC) opgericht (waar Eemsmond weliswaar is uitgestapt).
- » Gezamenlijke organisatie voor uitvoering van taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving opgericht.
- » Samenwerking brandweer en bij crisismanagement.
- » De gemeente Loppersum geeft aan dat de samenwerking ertoe heeft geleid dat zij ambtelijk veel minder kwetsbaar is.
- » Loppersum is tevreden over het feit dat de gemeente zich stapsgewijs aan een financiële malaise heeft onttrokken.
- » De gemeente Eemsmond investeert in goede interactieve beleidsvorming met burgers en organisaties.

Zwakke punten

In de clusterevaluatie en de gesprekken met de commissie zijn de volgende zwakke punten aan de orde gekomen.

- » Een van de zwakste punten is dat Eemsmond niet bij alle samenwerkingsverbanden is betrokken omdat zij vanuit sociaal-cultureel en historisch perspectief is gericht op de BMW-gemeenten.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

- » Ook ten aanzien van de doelstelling om tot meer organisatorische samenwerking (betreffende de drie decentralisaties in het sociaal domein) te komen tussen de DEAL-gemeenten, is er een tweedeling ontstaan tussen enerzijds de DAL-gemeenten en anderzijds Eemsmond vanwege verschillende perspectieven over de stip aan de horizon. Uiteindelijk heeft dat ertoe geleid dat Eemsmond uit het SSC is gestapt.
- » Voor Loppersum valt de samenwerking op dit moment nog niet goedkoper uit dan wanneer ze dingen zelf zou regelen. Omdat er geen nulmeting is gedaan, is het lastig te beoordelen of de kosten en de kwaliteit in alle gemeenten zijn verbeterd.
- » Het merendeel van de gesprekspartners geeft aan dat de samenwerking (te) veel inspanning vergt.
- » Door de verschillende belangen van gemeenten blijkt het lastig om tot een eenduidige agenda te komen.
- » Er is wel urgentiebesef en een gebiedsagenda, maar de gemeenten weten op dit moment niet hoe ze deze gebiedsagenda organisatorisch strak moeten aanpakken. De samenwerkingsverbanden die er nu zijn, worden gezien als te vrijblijvend en tijdrovend.

Volgens de clusterevaluatie is er bij alle gemeenten gepaste trots op wat er is bereikt. De gemeenschappelijke ambities worden door alle gemeenten relevant gevonden en er zijn, in overeenstemming met het bestuursakkoord Eemsdelta, concrete stappen gezet. Tegelijkertijd geven de gemeenten aan dat het realiseren van de samenwerking niet altijd op een vanzelfsprekende manier gaat. Dit komt voornamelijk door de tegenstrijdige oriëntaties en belangen. De gemeenten geven ook aan dat het lastig is om overzicht te houden omdat er nu 25 samenwerkingsverbanden zijn.

De DAL-gemeenten (Delfzijl, Appingedam en Loppersum) zijn bezig met een operatie om ambtenaren samen te voegen in een eenheid die straks voor de drie gemeenten werkt. Voor Delfzijl is dit een tussenstap. Delfzijl is een krachtige voorstander van herindelen, op korte termijn. Die herindeling wordt onder meer beargumenteerd vanuit de urgentie rond de haven. Het gemeentebestuur van Delfzijl acht zich absoluut niet in staat om de havenproblematiek adequaat aan te (blijven) pakken. De gang van zaken rond de milieueffectrapportage wordt daarvoor als illustratie gebruikt.

Eemsmond erkent het probleem van de vele samenwerkingen niet en wil juist zelfstandig blijven, ook omdat ze ook veel samenwerkingscontacten

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

heeft met gemeenten in het BMW-cluster. De gemeenschappen binnen de gemeente Eemsmond hebben historisch gezien sterke banden met andere gemeenschappen op het Hogeland.

De positie van Eemsmond wordt door de andere drie gemeenten als een complicerende factor ervaren. Doordat Eemsmond niet exclusief voor samenwerking in DEAL-verband kiest, blijven de samenwerkingsprocessen en de uitkomsten onvoorspelbaar. Het niet-meedoen van Eemsmond aan de aanpak van de drie decentralisaties leidt tot steeds wisselende coalities.

Van provinciezijde wordt gesteld dat ook Eemsmond, net als Delfzijl, eigenlijk qua kwantitatieve en kwalitatieve ambtelijke capaciteit te klein is om de havenproblematiek nu en op langere termijn volledig zelfstandig aan te kunnen. Van diverse kanten wordt gesuggereerd, ook van de kant van stakeholders, dat de havenproblematiek niet alleen via een N.V., maar ook vanuit overheidszijde in één hand zou moeten zijn, ongeacht het feit dat de ene haven niet gelijk is aan de andere. De oplossing om via tal van stuurgroepen tot een soort 'complementair bestuur' te komen is voor de korte termijn nuttig. Het is echter zeer de vraag of deze oplossing thans en ook op de langere termijn is vol te houden. De commissie meent van niet.

4 Cluster BMW (Bedum, De Marne en Winsum)

In 2006 is de clustervorming begonnen met als doelen:

- » Verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening;
- » Verbeteren van de kwaliteit van de advisering;
- » Verbeteren van de bedrijfsvoering;
- » Verminderen van de kwetsbaarheid;
- » Verbeteren van de kwaliteit van de arbeid.

De samenwerking komt echter pas vanaf 2010 meer van de grond wanneer de doelen realistischer worden geformuleerd en er een nieuw samenwerkingsconvenant wordt ondertekend. In 2011 evalueren de gemeenten de samenwerking tot dan toe en constateren ze dat de samenwerking niet in alle opzichten goed op gang is gekomen. Er wordt nog geen heldere stip aan de horizon geformuleerd die perspectief biedt. Twee van de drie gemeenten willen daarom niet op deze weg door en bepleiten herindeling.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Sterke punten

- » Op een aantal gebieden is intensieve samenwerking gerealiseerd, namelijk sociale zaken, ICT en P&O. De doelstelling om deze zaken onder te brengen in één organisatie is grotendeels bereikt.
- » Binnen het sociaal domein verloopt de samenwerking goed, alhoewel de gemeenten zich afvragen of de BMW-schaal voldoende is om de opgaven op dit terrein aan te pakken.
- » Ook de inkoop wordt op onderdelen samen gedaan. Dit willen de gemeenten in de toekomst intensiveren, maar daarvoor zijn nog geen concrete plannen gemaakt.
- » Ondanks dat het lastig is te beoordelen, is het volgens het rapport over de clusterevaluatie aannemelijk dat de samenwerking heeft geleid tot een afname van de kwetsbaarheid van de gemeenten.
- » Ook is het lastig te beoordelen of de kwaliteit omhoog is gegaan en de kosten omlaag, maar volgens de clusterevaluatie gaan de gemeenten daar wel vanuit.

Zwakke punten

- » Bij de drie gemeenten binnen dit cluster bestaat een negatief gevoel over de RUD (dat is overigens niet uniek voor dit cluster).
- » Er bestaan verschillende meningen over de reikwijdte en de kosten van een Klant Contact Centrum.
- » Door een gebrek aan heldere doelen en aan kwalitatieve en kwantitatieve onderbouwingen voor het samenvoegen van onderdelen in een organisatie, is intensieve samenwerking nog niet op alle fronten bereikt. Door twijfel over de vraag of samenwerking wel de beoogde doelstellingen haalt, blijft de realisatie af en toe achterwege.
- » In sommige gevallen is de huidige situatie nog niet voldoende in kaart gebracht waardoor het lastig is om te zeggen of de beoogde doelen zijn gerealiseerd.
- » Het ontbreekt aan onderling vertrouwen. Dat uit zich in uitspraken van de ene gemeente binnen het cluster over een andere gemeente in het cluster dat deze bestuurlijk en qua bedrijfsvoering en financiën zwak zou zijn en de zaken minder goed op orde zou hebben, "een potje maakt van de RUD" en weinig bijdraagt aan de samenwerking in clusterverband. Het tegengesteld is dan dat de ene gemeente meer op de stad gericht zou zijn dan op het eigen cluster en een beeld neerzet van "wij kunnen het zelf".
- » Elke gemeente heeft een andere gebiedsagenda en een verschillend gevoel van urgentie. Zo geeft De Marne aan dat zij de problemen met

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

het Lauwersmeergebied als urgent ervaart, terwijl dit voor Bedum en Winsum geen urgente gebiedsopgave is.

- » Een integrale gebiedsagenda op clusterniveau ontbreekt. Door de verschillende belangen van de drie gemeenten is het lastig om een gezamenlijke agenda op te stellen en verloopt samenwerking niet altijd soepel.

De meningen zijn verdeeld als het gaat om de realisatie van de samenwerkingsdoelstellingen. Het merendeel geeft aan dat het een en ander is gerealiseerd, maar dat het daarnaast aan echt heldere doelstellingen en beoogde resultaten heeft ontbroken. De gemeenten geven ook aan dat de huidige samenwerking binnen het convenant onvoldoende bijdraagt aan de realisatie van de gemeenschappelijke ambities. De gemeenten benadrukken dat de samenwerking in tijd en geld niet in verhouding staat tot datgene wat er in hun ogen gerealiseerd is. Ook geven ze aan dat het tempo te traag is. "De hardste remmer bepaalt wat er gebeurt."

De BMW-gemeenten hanteren elk een eigen "stip aan de horizon". Zo ervaart De Marne de urgentie en noodzaak tot herindelen, blijft Bedum liever zelfstandig en kijkt Winsum vooralsnog vooral naar meerdere samenwerkingsverbanden op verschillende niveaus. Twee van de drie gemeenten willen herindeling en zien weinig tot geen perspectief in verdergaande samenwerking van de drie. De bestaande samenwerking heeft onvoldoende gebracht om door te gaan op deze route en om te volstaan met deze samenwerking.

5 Cluster Hoogezand-Sappemeer en Slochteren

De samenwerking tussen Hoogezand-Sappemeer en Slochteren is gestart met een opbouwfase op vier taakvelden: automatiseren, gebouwenbeheer, werk & inkomen en inkoop. Bij de start van de samenwerking zijn vijf doelen geformuleerd:

1. Verminderen kwetsbaarheid.
2. Meer deskundigheid in huis.
3. Verhoging efficiency.
4. Meer flexibiliteit.
5. Betere ketengerichte samenwerking.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

In 2011 is de samenwerking geëvalueerd. Beide gemeenten geven in deze evaluatie aan tevreden te zijn over de samenwerking.

Sterke punten

Uit de evaluatie van de samenwerking komen de volgende sterke punten naar voren:

- » Doelen zijn behaald:
 - Op alle onderzochte taakvelden is sprake van verminderde kwetsbaarheid. De mate hiervan verschilt wel per taakveld.
 - Op alle fronten is er meer deskundigheid in huis.
 - Voor de meeste taken geldt een efficiencyverhoging en daar waar dat niet is gerealiseerd, is het te verklaren door een toename van werkzaamheden.
 - Voor de meeste taakvelden is er nu ook meer flexibiliteit.
 - De ketengerichtheid is verbeterd.
- » Er is sprake van een wederkerige dienstverlening.
- » Voor instellingen is het gemakkelijk om in één keer zaken te kunnen doen met twee gemeenten die dezelfde lijnen hebben. Zo kunnen instellingen een grotendeels identiek aanbod doen.

Zwakke punten

- » Ondanks dat men tevreden is over de doelmatigheid van de samenwerking, wordt er in de clusterevaluatie en het visitatiegesprek aangegeven dat de aanloop te lang is geweest.
- » Personele aspecten blijken meer aandacht te kosten dan verwacht.
- » Vanuit financieel oogpunt valt er meer resultaat te behalen.
- » Hoogezand-Sappemeer geeft aan dat de samenwerking veel tijd en energie kost.
- » De stippen aan de horizon zijn voor beide partijen verschillend. Het zou veel duidelijkheid en rust geven als die stip helder wordt en er keuzes worden gemaakt op weg naar 2020.
- » Het samenwerkingsverband is te klein om een gelijkwaardige partner te zijn voor de stad Groningen.
- » Het samenwerkingsverband lijkt te veel te zijn opgehangen aan persoonlijke relaties.
- » De samenwerking is beperkt, vooral bedrijfsmatig en te weinig beleidsmatig.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Op basis van de clusterevaluatie en de gesprekken met de gemeenten constateert de commissie dat beide gemeenten tevreden zijn over de samenwerking ondanks dat er verschillende ideeën zijn over de stip aan de horizon. De afspraak is: 'agree to disagree'.

Voor de stip zijn verschillende scenario's denkbaar. Zo geeft Slochteren aan dat er twee situaties zijn als er wordt overgegaan tot herindelen:

1. Slochteren sluit aan bij Hoogezand-Sappemeer;
2. Slochteren wordt opgedeeld, want een deel van Slochteren richt zich op Groningen, een ander deel is gefocust op Delfzijl en weer een ander deel is georiënteerd op Hoogezand-Sappemeer. Alleen de grens met het Eemskanaal is een echt harde grens.

Hoogezand-Sappemeer geeft aan voorstander te zijn van herindelen, maar dat alleen herindelen met Slochteren een te kleine massa is. Daarom richt zij zich ook op de middelgrote gemeenten in Groningen.

De relatie tussen Hoogezand-Sappemeer en Slochteren is geen exclusieve relatie en beide partijen staan open voor andere gemeenten die willen aansluiten. Menterwolde heeft (eerst recent) aan de commissie kenbaar gemaakt in dit cluster te willen worden opgenomen.

6 Cluster BSV (Bellingwedde, Vlagtwedde en Stadskanaal)

Vóór 2008 werkten Vlagtwedde en Stadskanaal al intensief samen op verschillende beleidsterreinen omdat de uitvoering van primaire taken steeds vaker onder druk kwam te staan door toenemende complexiteit van de taken en door afnemende financiële middelen. In 2009 voegde Bellingwedde zich bij de samenwerking. In een rapport van 2010 werd onderbouwd dat samenwerken noodzakelijk was en meerwaarde had om:

- » huidige en toekomstige complexe beleidsopgaven aan te kunnen;
- » als stevige speler naast andere (clusters van) gemeenten te staan;
- » een gesprekspartner te zijn voor Rijk en provincie;
- » kansen te benutten voor het gebied via voldoende specialistische kennis, investeringsvolume en grensoverschrijdende samenwerking.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

In 2011 werd de samenwerking geïnventariseerd en werd er gesproken over een gezamenlijke stip aan de horizon die moest worden gerealiseerd. In 2012 brachten Vlagtwedde en Bellingwedde een notitie uit waarin ze constateerden dat er geen gelijkwaardigheid is tussen de drie partners en dat deze onbalans zich uit op de relatie, het proces en de (beleids)inhoud. Stadskanaal vraagt om de notitie in te trekken maar Bellingwedde en Vlagtwedde willen dat niet. De samenwerking strandt vanwege verschillende ideeën over de uiteindelijke stip en verschillende meningen over de samenwerking tot nu toe. Volgens Bellingwedde is er sprake van gebrek aan vertrouwen op bestuurlijk niveau en gunnen de gemeentebesturen elkaar te weinig. Volgens Stadskanaal verliep de samenwerking redelijk, tot duidelijk werd voor Bellingwedde dat de samenwerking mogelijk tot herindeling zou leiden.

Vlagtwedde geeft aan dat op dit moment de samenwerking met Bellingwedde goed verloopt en dat de samenwerking met Stadskanaal ambtelijk-pragmatisch goed is, maar beleidsmatig niet. Volgens Vlagtwedde komt dit door een cultuurverschil en ziet Stadskanaal Vlagtwedde niet voor vol aan.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 heeft het samenwerkingscluster BSV twee afzonderlijke rapportages opgeleverd, één vanuit het perspectief van Stadskanaal en één vanuit het perspectief van Bellingwedde en Vlagtwedde.

Sterke punten

- » Er zijn voornamelijk in de bedrijfsvoering een paar quick wins geboekt:
 - Vlagtwedde en Stadskanaal hebben de ICT ver geïntegreerd, evenals de GEO-informatie.
 - De communicatie naar buiten was goed, maar staat nu op een laag pitje.
- » Samenwerking op het gebied van toerisme loopt goed.
- » Wmo was goed geregeld.

Zwakke punten

Binnen het cluster is sprake van onvoldoende bestuurlijk vertrouwen en geen (beleefde) gelijkwaardigheid in de samenwerking. Ook is er sprake van een lage gunfactor. Daarnaast hebben de drie gemeenten verschillende verwachtingen of vooruitzichten wat betreft de samenwerking. De commissie signaleert als zwakke punten van dit cluster het volgende:

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

- » De gezamenlijke dienstverlening tussen Bellingwedde en Stadskanaal is niet van de grond gekomen, evenals de samenwerking op het terrein van inkoop en aanbesteding.
- » Bellingwedde heeft een zwakke financiële positie en ook Stadskanaal en Vlagtwedde zullen waarschijnlijk de drie decentralisaties niet (goed) aankunnen.
- » Stadskanaal vindt dat het clusterverband een te kleine bestuurlijk-ambtelijke massa is.
- » Vlagtwedde heeft hoge ambities en op beleidskracht kan het een en ander worden gewonnen door samenwerking. Dit is echter geen duurzame oplossing.
- » De drie gemeenten hebben verschillende stippen aan de horizon en er is sprake van een gebrek aan vertrouwen (op bestuurlijk niveau) in de onderlinge samenwerking.
- » De samenwerking is vooral bedrijfsmatig, langzaam en stroperig.

Visie op samenwerking vanuit het perspectief van Stadskanaal

Volgens Stadskanaal wordt er voornamelijk samengewerkt met Vlagtwedde en is de samenwerking met Bellingwedde beperkt en gefragmenteerd. Ondanks dat de samenwerking binnen het cluster nuttig en noodzakelijk is, lukt het niet om de grote opgaven en de gezamenlijke ambities aan te pakken. De samenwerking heeft weliswaar tot structurele kwaliteitsverbetering geleid, maar kost ook veel tijd en moeite en er was niet altijd voldoende waardering voor de inzet van Stadskanaal. Stadskanaal heeft dan ook het gevoel dat zij veel brengt in deze clustersamenwerking en dat met name Bellingwedde vooral komt halen. De huidige samenwerking is dan ook niet voldoende en Stadskanaal is op zoek naar samenwerkingsverbanden met gelijkwaardige partners waar ook meerwaarde uit valt te halen. Daarbij kijkt Stadskanaal ook graag over de provinciegrens heen.

Visie op samenwerking vanuit het perspectief van Bellingwedde en Vlagtwedde

Ook in de clusterevaluatie van Bellingwedde en Vlagtwedde wordt aangegeven dat de samenwerking met Bellingwedde tot nu toe beperkt en fragmentarisch is. De algemene conclusie is dat afhankelijk van het onderwerp de meerwaarde van de samenwerking tussen Bellingwedde, Vlagtwedde en Stadskanaal verschillend is of wordt ervaren. Bellingwedde en Vlagtwedde geven aan dat de doelstellingen ook worden behaald zonder samenwerking, maar wel tegen hogere kosten.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Vlagtwedde geeft aan dat de samenwerking met Stadskanaal tot begin 2011 goed is geweest en daarna het vertrouwen is verdwenen. Belangrijke oorzaken van onoverbrugbare meningen tussen beide partijen:

- » De besturing van de samenwerking is niet goed vormgegeven.
- » Een plan van aanpak om de samenwerking te realiseren ontbreekt.

Bellingwedde geeft aan dat de samenwerking met Stadskanaal niet goed verliep vanwege (bestuurlijke) cultuurverschillen. Voor de huidige samenwerking met Stadskanaal geldt dat daar positief-kritisch naar gekeken wordt:

- » Wat kan versterkt worden om tot goede resultaten te komen?
- » Waar is sanering nodig omdat nu en in de toekomst de verwachte resultaten zullen uitblijven?

Bellingwedde werkt ook samen met Oldambt en andere gemeenten.

Voor Stadskanaal is opschaling van de Groninger gemeenten onvermijdelijk en de gemeente wil daarin een proactieve houding aannemen. Daarbij ziet Stadskanaal de clustersamenwerking met Vlagtwedde en Bellingwedde als een te bescheiden schaalniveau. Stadskanaal streeft naar een nieuwe gemeente die een groot deel van Oost-Groningen beslaat. De extra taken, die gemeenten toebedeeld krijgen, worden door Stadskanaal als te omvangrijk gezien om deze adequaat aan te pakken binnen het cluster met Vlagtwedde en Bellingwedde. Vlagtwedde en Bellingwedde zien daarentegen meer heil in verschillende vormen van samenwerking, met het belangrijkste argument dat het bestuur dichtbij de burger blijft.

7 Cluster Veendam, Pekela en Menterwolde

De gemeenten Veendam, Pekela en Menterwolde vormden tot eind 2009 één van de acht clusters. Eind 2009 besloot Menterwolde zich uit de samenwerking terug te trekken. Dit betekent overigens niet dat er geen 'informele samenwerkingsverbanden' bestaan met Menterwolde.

De gemeenten Veendam en Pekela zijn wel tot samenwerking gekomen. Onder de naam De Kompanjie is er een nieuwe ambtelijke organisatie ingericht die voor beide gemeenten werkt. Deze bestaat sinds februari 2011. De nieuwe organisatie bedient nu zo'n 40.000 inwoners.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Sterke punten

Het sterkste punt van de clustersamenwerking is de vorming van De Kompanjie. Doel van De Kompanjie is de bestuurskracht van Pekela en Veendam te versterken door de kwetsbaarheid in de werkprocessen te verminderen, de kwaliteit van de dienstverlening te vergroten en de uitvoeringskosten te verminderen. Daarnaast is het doel ervoor te zorgen, onder erkenning van het blijven bestaan van het politiek primaat, dat de colleges van B&W zich minder bezig hoeven te houden met het dagelijks aansturen van de ambtelijke organisatie. Nog niet alle doelstellingen zijn behaald op het moment dat het rapport van de clusterevaluatie verschijnt, maar beide gemeenten zijn positief over de samenwerking. Er is volgens hen een kwaliteitsslag gemaakt en de kwetsbaarheid van de organisaties is afgenomen. Dit was mogelijk vanwege het onderlinge vertrouwen in elkaar, de nodale aanpak en door elkaar niet te zien als concurrenten.

Zwakke punten

De zwakke punten van De Kompanjie zijn:

- » Door het afhaken van Menterwolde en (eerder al) Bellingwedde zit de omvang van De Kompanjie aan de ondergrens. Met nog één of twee gemeenten erbij, zou er een robuustere en kwaliteitsrijkere ambtelijke 'pool' kunnen worden gerealiseerd.
- » De samenwerking is soms te veel gebaseerd op persoonlijke relaties. Als die goed zijn, dan verloopt de samenwerking goed, maar anders niet. Dat maakt de samenwerking kwetsbaar.
- » Eén ambtelijke organisatie met twee verschillende besturen. Soms is het beleid vanuit de ene gemeente anders dan de andere gemeente en dat 'werken op maat' is enerzijds aantrekkelijk (vanuit het perspectief van het politiek-bestuurlijk primaat), maar belemmert anderzijds het behalen van confectievoordeel (schaalvoordeel van 'zelfde diensten of producten voor beide gemeenten').
- » Nu de organisatie meer op afstand staat, is de snelheid van handelen omlaag gegaan en is de samenwerking soms nog te stroperig.
- » Er moet meer themagericht worden gewerkt op regionaal niveau.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Visie op clustersamenwerking vanuit de Kompanjie

Beide gemeenten zijn positief over het huidige functioneren van De Kompanjie, al is men wel van mening dat het gewenste niveau nog niet is bereikt. Met name de kwaliteitsverbetering blijft een punt van aandacht. Beide gemeenten geven aan dat het samenwerkingsverband pas anderhalf jaar bestaat en het ook de tijd moet krijgen om goed te gaan functioneren.

Veendam en Pekela zien De Kompanjie als een goed model voor de middel-lange termijn, waarbij er wel een grens is aan deze vorm van samenwerken van maximaal vier gemeenten. Voor de lange termijn wordt deze vorm van samenwerking als onvoldoende duurzaam beschouwd.

Veendam is van mening dat Menterwolde weer moet aansluiten en ziet Menterwolde als een logische partner, gezien de samenhangende gebieds-opgaven van de beide gemeenten, om te kunnen blijven voorzien in het huidige voorzieningenniveau en om de drie decentralisaties aan te kunnen. Tegelijkertijd is Veendam van mening dat alleen het toevoegen van Menterwolde onvoldoende is om een robuuste duurzame organisatie te creëren.

Pekela spreekt de voorkeur uit voor een zelfstandig Pekela.

Visie clustersamenwerking vanuit Menterwolde

Ondanks dat Menterwolde niet langer onderdeel is van een clusterverband, zijn er wel veel samenwerkingsverbanden met verschillende gemeenten. In de toekomst zal Menterwolde keuzes voor intensievere samenwerking moeten baseren op haar strategische ligging en de inhoudelijke argumenten. Daarbij is het wel lastig dat andere gemeenten al met die intensivering bezig zijn.

Terugkeren naar Pekela en Veendam lijkt voor Menterwolde nu geen optie omdat Veendam en Pekela aangeven de handen vol te hebben aan de samenwerking en omdat ze vinden dat Menterwolde eerst moet bewijzen een betrouwbare samenwerkingspartner te zijn. Op dit moment ligt de primaire oriëntatie op samenwerking vanuit Menterwolde niet langer bij Pekela en Veendam, maar bij Hoogezand-Sappemeer en Slochteren. De twee gemeenten hebben aangegeven hiervoor open te staan op voorwaarde dat Menterwolde een expliciete keuze maakt voor Hoogezand-Sappemeer en Slochteren.

8 'Cluster Oldambt'

Oldambt is op 1 januari 2010 ontstaan uit een fusie van de gemeenten Winschoten, Scheemda en Reiderland. Het fusieproces verliep langs vier sporen:

- » In het visiespoor werd een strategische visie ontwikkeld.
- » In het ontwikkelspoor kregen de organisatiestructuur en de functiestructuur gestalte.
- » In het harmonisatiespoor werden pakweg honderd gemeenschappelijke regelingen geharmoniseerd.
- » En in het financiële spoort werd een gentlemen's agreement opgesteld waarin gezegd werd dat gemeenten geen grotere uitgaven zouden doen.

Sterke punten Oldambt

In het algemeen is de fusie geslaagd. De gemeente is volgens een eigen nota efficiënter gaan werken en realiseert een hoger kwaliteitsniveau zonder dat de afstand tot de burgers groter werd.

Zwakke punten Oldambt

In de notitie "Oldambt in de regio: Visie op bestuurskracht en bestuurlijke schaalvergroting in de provincie Groningen" benoemt de gemeente de volgende zwakke punten.

- » Ondanks dat de herindeling goed is verlopen, voelt Oldambt zich nog geen gelijkwaardige speler met de stad Groningen.
- » Achteraf gezien was de schaal van herindeling toch te klein en moet er eventueel verder worden gekeken voor schaalvergroting.
- » Er wordt nog te weinig (land)grensoverschrijdend gekeken.
- » Ambtelijk is de gemeente nog steeds te kwetsbaar. Het organiseren van adequate automatisering bijvoorbeeld gaat het vermogen van de organisatie te boven.

Wat zijn de leerpunten van het fusieproces?

De gemeente Oldambt benoemt de volgende lessen van het fusieproces:

- » Doe het snel.
- » Wees duidelijk over de bestuurlijke cultuur en de organisatiecultuur.
- » Breng evenwicht aan tussen integratie en vernieuwing.
- » Probeer een kwaliteitsslag te maken.
- » Betrek de samenleving er bij.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

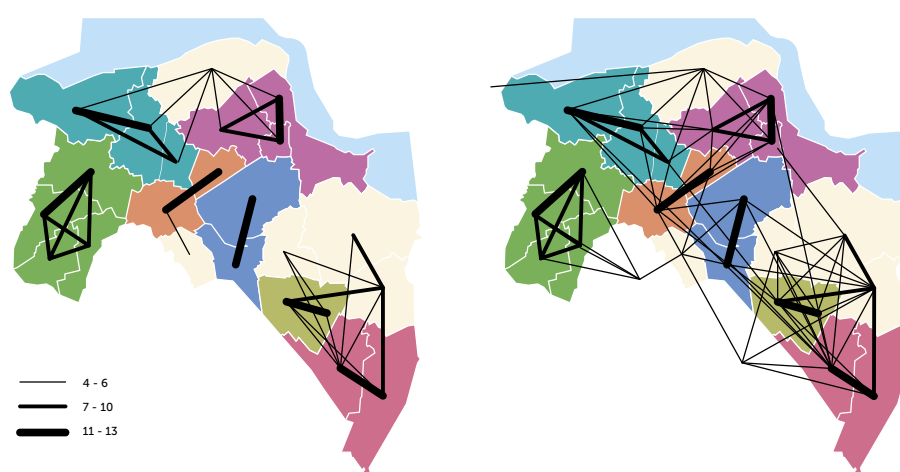
- » Realiseer naast schaalvergroting ook schaalverkleining.
- » Stuur ook op politiek-bestuurlijk niveau.

Leerpunten over het resultaat van de fusie waren:

- » Het perspectief was te beperkt.
- » Efficiëntieverbetering is zeker mogelijk.
- » Intergemeentelijke samenwerking blijft noodzakelijk.

BIJLAGE 3

Kaartbeelden huidige samenwerkingsverbanden



Figuur 1:
Aantal terreinen waarop gemeenten binnen de provincie Groningen samenwerken (minimaal 4, maximaal 13 terreinen van samenwerking)

(bron: "Vlekkenkaart provincie Groningen", 21 mei 2012, gebaseerd op inventarisatie door provincie Groningen)

Figuur 2:
Aantal terreinen waarop Groninger gemeenten met elkaar samenwerken.

(bronnen: "Vlekkenkaart provincie Groningen" en aangeleverde informatie van gemeenten)

BIJLAGE 4

Overzicht gesprekspartners

De commissie sprak tijdens de eerste gespreksronde met (delegaties van) de colleges van burgemeester en wethouders van de 23 gemeenten in Groningen, met een vertegenwoordiging van het college van Gedeputeerde Staten en met een delegatie van het Dagelijks Bestuur van de Vereniging van Groninger Gemeenten.

Op 23 november 2012 organiseerde de commissie twee bijeenkomsten met raadsleden, waarin de gelegenheid werd geboden om input aan te leveren voor de verdere werkzaamheden van de commissie.

Tijdens de daadwerkelijke visitatiegesprekken sprak de commissie met delegaties van de colleges van burgemeester en wethouders in clusterverband.

Behalve de gesprekken met gemeentebestuurders, provinciebestuurders en raadsleden voerde de commissie enkele achtergrondgesprekken en raadpleegde de commissie enkele stakeholders.

Achtergrondgesprekken

De heer H.H. Apotheker	Burgemeester gemeente Súdwest-Fryslân
De heer M. Herweijer	Radboud Universiteit, Voorzitter Noordelijke Rekenkamer
De heer J. van Lidth de Jeude	Onafhankelijk voorzitter overkoepelende Stuurgroep Eemsdelta
De heer H.F. van Oosterhout	Burgemeester gemeente Aa en Hunze
De heer G.J. Buitendijk	Directeur-Generaal Openbaar Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

Geraadpleegde stakeholders

De heer H. Sinnema	LTO Noord
De heer H.J. Pijlman	Hanzehogeschool
De heer A. van Hall	Waterschap Hunze en Aa's
De heer J. Wigboldus	Vereniging Groninger Dorpen
Mevrouw D. Visser	Vereniging Groninger Dorpen
De heer J.W. Lobeek	VNO-NCW
De heer H.D. Post	Groningen Seaports
De heer T. Wits	Milieudienst Groningen
De heer B. van Zanten	Kamer van Koophandel Noord-Nederland

BIJLAGE 5

Overzicht geraadpleegde documenten

- » Allers, M.A., J.B. Geertsema (2013). Vermeende rem op gemeentefusies bestaat niet.
- » Beerepoot, R., R. Fraanje en M. Herweijer (2009), Processen en effecten van herindeling, Kluwer, Deventer.
- » Berghuis, J.M., M. Herweijer en W.J. Pol (1995). Effecten van herindeling, Kluwer, Deventer.
- » Berenschot (2009). Bestuurskrachtrapport Provincie Groningen.
- » Berenschot (2012), Clusteronderzoeken Groninger gemeenten: operationalisering zelfevaluatie.
- » Berenschot (2012), Evaluatie clustersamenwerking Bedum, De Marne, en Winsum; Clusteronderzoeken gemeenten Groningen.
- » Berenschot (2012). Evaluatie clustersamenwerking BSV en visie op de bestuurlijke organisatie vanuit het perspectief Stadskanaal; Clusteronderzoeken gemeenten Groningen.
- » Berenschot (2012). Evaluatie clustersamenwerking Bellingwedde en Vlagtwedde; Clusteronderzoeken gemeenten Groningen.
- » Berenschot (2012). Evaluatie clustersamenwerking Delfzijl, Eemmond, Appingedam en Loppersum; Clusteronderzoeken gemeenten Groningen.
- » Berenschot (2012). Tussenevaluatie de Kompanjie gemeenten Pekela en Veendam; Clusteronderzoeken Groninger gemeenten.
- » BMC (2008). Overkoepelend eindrapport bestuurskrachtmetingen Groninger gemeenten en rapportages bestuurskrachtonderzoeken per gemeente.
- » Bügel Hajema Adviseurs bv, Bureau voor Ruimtelijke Ordening en Milieu (2012). Vlekkenkaarten Provincie Groningen.
- » Gemeenten Delfzijl (2007). Notitie Overbruggingsimpuls 2007 - 2010.
- » Gemeenten Groningen, Haren, Ten Boer (2012). Clusteronderzoek gemeenten Groningen, Haren, Ten Boer; Ten behoeve van de toekomstige bestuurlijke organisatie in Groningen.
- » Gemeente Grootegast (2012). Bestuurlijke positionering gemeente Grootegast nu en in de toekomst.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

- » Gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Slochteren (2012). Toekomst bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen; clusterevaluatie Hoogezand-Sappemeer en Slochteren.
- » Gemeente Leek (2012). Rapport van bevindingen; Evaluatie van de samenwerking en inventarisatie van opvattingen over de toekomstige bestuurlijke ontwikkelingen binnen de regio Westerkwartier en Noordenveld.
- » Gemeente Menterwolde (2012). Menterwolde in perspectief; Perspectiefvol Menterwolde.
- » Gemeente Oldambt (2012). Oldambt in de regio: visie op bestuurskracht en bestuurlijke schaalvergroting in de provincie Groningen.
- » Herweijer, M. en R. Fraanje (red.) (2011), Samen werken aan bestuurskracht - Intergemeentelijke samenwerking onderzocht, Kluwer, Deventer.
- » ING (2012). Regio's in economisch perspectief 2013.
- » Koopmans, L., M.J.H. Marijnen en D.W. de Cloe (2011). Meer burger, minder bestuur: Advies over de toekomstige lokaal-bestuurlijke inrichting van de Provincie Friesland.
- » Korsten, A.F.A., c.s. (2002). Samen en toch apart; naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing.
- » Korsten, A.F.A., B.L. Becker en T. van Kraaij (2006). Samenwerking beproefd; Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten.
- » Korsten, A.F.A. en S. van de Laar (2010). 'Samen sterk is beter dan 'zwak alleen'; Alliantie management van intergemeentelijke samenwerking.
- » Korsten, A.F.A. (2003). Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert.
- » Provincie Friesland (2009). Handreiking administratieve en organisatorische aspecten gemeentelijke herindeling.
- » Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). Begroting BZK 2013 en voornemens op gebied van decentralisaties, schaalvergroting gemeenten (herindelingsbeleid) en de vorming van landsdelen.
- » Provincie Friesland (2012). Brief van GS aan colleges van B&W Boarnsterhim, Heerenveen, Leeuwarden, Súdwest-Fryslân en de Stuurgroep Friese Meren 'Kennisgeving provinciale bevoegdheden inzake herindelingsprocedure Boarnsterhim'.
- » Provincie Groningen (2006). Visie op de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

- » Provincie Groningen (2009). Provinciaal Omgevingsplan 2009 - 2013, Omgevingsverordening 2009, Kaartenbijlagen bij Omgevingsplan en -verordening.
- » Provincie Groningen (2010). Brief van GS aan VGG - Stand van zaken bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen.
- » Provincie Groningen (2011). Brief aan colleges van B&W Appingedam, Delfzijl, Eemsum en Loppersum 'Verkenningronde Eemsdelta'.
- » Provincie Groningen (2011). Collegeprogramma provincie Groningen.
- » Provincie Groningen (2011). Statenmotie 'Ontwikkeling visie en beleid gemeentelijke (her)indeling'.
- » Provincie Groningen (2012). Stand van zaken uitwerking statenmotie 'Ontwikkeling visie en beleid gemeentelijke (her)indeling'.
- » Provincie Groningen (2012). Brief van GS aan PS - Tijdelijk traject Bestuurlijke Organisatie 2012.
- » Provincie Groningen (2012). Ontwerpvisie op de kwaliteit van het lokaal bestuur in de provincie Groningen.
- » Provincie Groningen (2012). Aanbiedingsbrief van GS aan colleges B&W bij de ontwerpvisie en het rapport 'Vlekkenkaarten Provincie Groningen'.
- » Provincie Groningen (2012). Procedure en tijdpad besluitvorming gemeentelijke herindeling.
- » Raad voor het Openbaar Bestuur (2003). Legio voor de regio; Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken.
- » Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving.
- » Schutgens, J.M.L.R., A.J.C. Maessen, A.F.A. Korsten (2009). Beoordeling van gemeenten; Financiële verdiepingsonderzoeken en bestuurskrachtmetingen van gemeenten.
- » Stuurgroep Ontwikkelingsvisie Eemsdelta (2012). Ontwikkelingsvisie Eemsdelta 2030; Samen denken, samen doen.
- » Stuurgroep Woon- en leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen (2011). Regionaal woon- en leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen.
- » Toonen, Th.A.J. e.a. (1998), Gemeenten in ontwikkeling, Van Gorcum, Assen.
- » Tweede Kamer der Staten Generaal (2011). Brief van de minister van BZK over Gemeentelijke herindeling (vergaderjaar 2010-2011, 28 750, nr. 28).
- » Universiteit Leiden (2012). 'Wij doen dat zo'; Onderzoek naar de grenseffecten van Europees beleid.
- » Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013). Bouwen op de kracht van gemeenten.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013

- » Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013). Brief aan de Minister-President voor Overhedenoverleg over de drie decentralisaties in het sociaal domein.
- » Vereniging van Groninger Gemeenten (2009). Steeds Krachtiger Besturen in Groningen.
- » Vereniging van Groninger Gemeenten (2011). Brief aan GS - schriftelijke inbreng op nieuw te vormen collegeakkoord GS.
- » Vereniging van Groninger Gemeenten (2011). Brief aan GS - reactie op statenmotie 'Ontwikkeling visie en beleid gemeentelijke (her)indeling'.
- » Vereniging van Groninger Gemeenten(2012). Brief van DB VGG aan colleges B&W met oproep tot voortgang clusteronderzoeken.
- » Vereniging van Groninger Gemeenten (2011). Plan van aanpak Toekomst Bestuurlijke Organisatie in de Provincie Groningen.
- » Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). Vertrouwen in burgers.

Verschillende documenten van de Groninger gemeenten (individueel en in bredere verbanden), de provincie Groningen en de Vereniging Groninger Dorpen, over:

- » Overzichten verbonden partijen en samenwerkingsverbanden.
- » Financieel toezicht gemeentebegrotingen.
- » Inhoudelijke notities over ambities, opgaven, bestuurlijke positionering en toekomstvisies.
- » Dorpsvisies Dorpsbelangen Noordhorn, Dorpsbelangen Grootegast en Dorpsvereniging Slochteren.

Bijlage - GrenzeloosGunnen 28-02-2013



COLOFON

Tekst

Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen:

Geert Jansen (voorzitter)

Sandra Korthuis

Arno Korsten

Hannie te Grotenhuis, secretaris (Prachttrajecten)

Carla de Rie, secretaris (Lysias Consulting Group)

Ontwerp en vormgeving

Johan van den Tol, Zuidhorn

Beeldmateriaal

Provincie Groningen

Drukwerk

AVANT GPC, Utrecht

Reacties naar het secretariaat van de Commissie,

mevrouw H. te Grotenhuis of mevrouw C.J. de Rie, per adres:

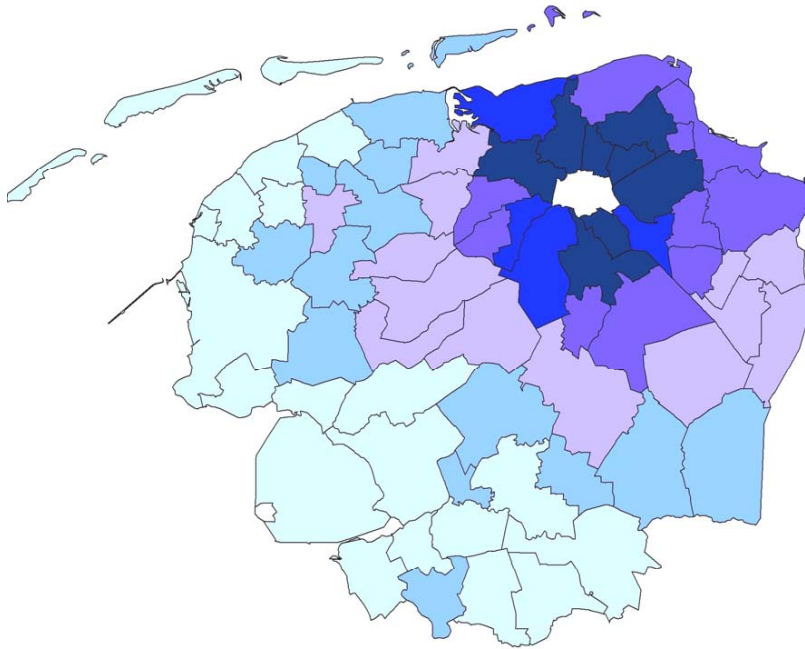
Lysias Consulting Group: 033 - 4647070

of: hannie.tegrotenhuis@gmail.com en carladerie@lysiasgroup.com



**Interacties van de gemeente Groningen
met de omgeving**

“quick scan daily urban system”



Bijlage - Interacties omgeving stad



Bijlage - Interacties omgeving stad



Inhoud

Interacties van de gemeente Groningen.....	1
met de omgeving	1
1. Inleiding: quick scan daily urban system van de gemeente Groningen en de omliggende gebieden	5
2. Bepaling van de te beschrijven thema's en de geografische niveaus van presentatie.	7
2.1 Geografische niveaus	7
2.2 De hoofdthema's in deze Quick Scan.....	8
Wonen:	8
Werk en studie:.....	8
Voorzieningen:	8
Vrije tijd:.....	9
Vervoer:.....	9
3. Het aantal interacties tussen stad en omgeving per hoofdonderwerp	11
3.1 Verhuizingen.....	11
3.2 Woonplaatsen van studenten	13
3.3 Woonplaatsen leerlingen van het Voortgezet Onderwijs.....	16
3.4 Woon-werkrelaties	17
3.5 Kooporiëntatie	19
3.7 Seizoenkaarthouders FC Groningen.....	23
3.8 De beide ziekenhuizen	24
3.9 Vervoersstromen.....	25
Busreizigers streeklijnen.....	25
Verkeersintensiteit van auto's en fietsen.....	26
4. Binding totaal.....	29

Bijlage - Interacties omgeving stad





1. Inleiding: quick scan daily urban system van de gemeente Groningen en de omliggende gebieden

De gemeente Groningen is geen eiland op zichzelf. Er is veel interactie met de omliggende regio, met het ommeland en met zelfs nog een veel ruimer gebied. De stad kan niet zonder zijn regionale omgeving en deze omgeving kan niet zonder de stad. Dit is, gegroeid vanuit de historie, al eeuwenlang het geval.

De term 'Daily Urban System' staat voor een begrip uit de sociale geografie en duidt op het functionele samenspel tussen een centrale stad en de randgebieden die daar mee verweven zijn. De gemeente Groningen is (een centraal) onderdeel van een netwerk van steden en dorpen.

De bestuursdienst van de gemeente Groningen heeft Onderzoek en Statistiek Groningen gevraagd een quick scan te maken van het Daily Urban System van de gemeente. Doel van deze quick scan is het daily urban system van de gemeente Groningen in kaart te brengen van.

Tot hoe ver reikt het daily urban system van deze stad? Is dit de regio Groningen-Assen of reikt dit systeem verder? Deze inventarisatie richt zich vooral op de interacties vanuit de randgebieden met de stad.

Met deze quick scan willen we antwoord geven op de vraag in welke mate de gemeenten en ruimer te definiëren gebieden in het daily urban system van Groningen georiënteerd zijn op Groningen, en (deels) omgekeerd. Hierbij richten we ons onder andere op hoofdthema's als werken en wonen, op de kooporiëntatie en op het recreëren.

Als aanvulling op het daily urban system brengen we ook de verhuismutaties vanuit en naar de gemeente Groningen in beeld. Deze geven eveneens een goed beeld van de verwevenheid van de stad met zijn omgeving.

Bijlage - Interacties omgeving stad



Bijlage - Interacties omgeving stad



2. Bepaling van de te beschrijven thema's en de geografische niveaus van presentatie.

2.1 Geografische niveaus

Als geografische niveaus waarop we het daily urban system van Groningen in beeld brengen hebben we gekozen voor de al bestuurlijk functionerende regio Groningen Assen en voor drie ruimer bepaalde regio's.

- De regio Groningen-Assen
- De provincie Groningen en Noord-Drenthe
- Het gehele Noorden van Nederland inclusief Noord-Overijssel en de Noordoostpolder
- De rest van Nederland en het buitenland

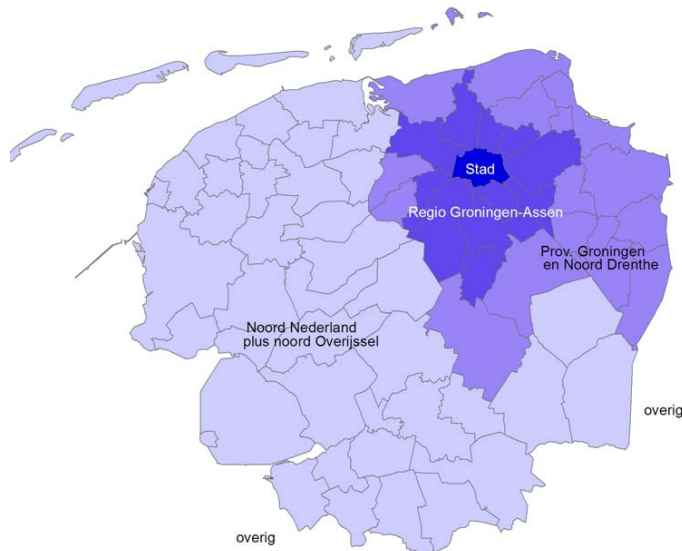
Van de eerste drie niveaus zullen per gemeente gegevens worden verzameld.

De regio Groningen-Assen bestaat uit de gemeenten Groningen, Assen, Hoogeveen, Slochteren, Ten Boer, Bedum, Winsum, Zuidhorn, Leek, Noordenveld, Tynaarlo en Haren. Het geografische niveau Provincie Groningen en Noord-Drenthe bestaat uit de regio Groningen-Assen plus de rest van de provincie Groningen en de Drentse gemeenten Aa en Hunze en Midden-Drenthe.

Het Noorden inclusief Noord-Overijssel bestaat uit het bovenstaande gebied plus de rest van Drenthe, Friesland, de Noordoostpolder inclusief Urk en de Overijsselse gemeenten Zwolle, Kampen, Steenwijkerland, Staphorst, Zwartewaterland, Dalfsen, Ommen en Hardenberg. Van het geografische niveau 'rest van het land en het buitenland' (dat is het geheel van Nederland, zonder de zojuist beschreven gebieden en het buitenland). Hiervan hebben we geen gemeentelijke maar slechts totaalcijfers opgenomen.

Van de regio Groningen-assen zullen de cijfers per gemeente worden gepresenteerd. De rest van de gebieden zullen per onderwerp aan de hand van kaarten in beeld worden gebracht. In bijlage 1 kunt u de namen vinden van de gemeenten die in figuur 1 (en vele andere) zijn weergegeven.

Figuur 1: indeling in geografische gebieden die in deze quickscan wordt gebruikt.



Bijlage - Interacties omgeving stad



2.2 De hoofdthema's in deze Quick Scan.

Voor de keuze van de onderwerpen voor bepaling van het daily urban system van de stad hebben we gekeken naar de hoofdthema's: wonen, werken, koopgedrag en recreëren. Daarnaast zijn de dagelijkse vervoersstromen van en naar de stad van belang. Voor elk van de onderwerpen binnen de centrale thema's hebben we als dat mogelijk was per gemeente de interactie met Groningen bepaald. Ter vergelijking naar orde van grootte zijn ook de cijfers van de gemeente Groningen zelf opgenomen. Als dat zinvol is zijn de aantallen gedeeld op het aantal huishoudens of op het aantal personen per gemeente. Zo kunnen we zowel de absolute stromen van en naar de stad als de stromen gerelateerd aan de omvang van de gemeentes in ogenschouw nemen.

Wonen:

Verhuizingen van- en naar de gemeente Groningen.

Van de verhuizingen van en naar de gemeente Groningen hebben we voor een aantal jaren de herkomst- en bestemmingsgemeentes geïnventariseerd. Ook hebben we het saldo (het verschil tussen het aantal nieuwe vestigingen van inwoners in de stad en het vertrek uit de stad) berekend.

Werk en studie:

Woon- en werkgemeenten.

Het CBS heeft middels de Enquête Beroepsbevolking informatie beschikbaar over de woongemeente en de werkgemeente van alle werkende inwoners van Nederland. Zo kunnen we zicht krijgen op het aantal Stadgers dat werkt buiten de gemeente, en per gemeente op het aantal het aantal personen uit die gemeente dat werkt in de gemeente Groningen. Vanuit deze bestanden kunnen we ook de aantrekkingskracht van Groningen als gemeente om te werken goed vergelijken met die van andere gemeenten.

Woonplaatsen van studenten van HBO en WO.

Hiervoor bestaan meerdere bronnen. Het CBS inventariseert per gemeente het aantal daar wonende leerlingen en studenten waaronder HBO en WO. Hierbij is niet bekend waar de studenten studeren. Van de Rijksuniversiteit en de Hanzehogeschool zijn bestanden beschikbaar met de woonplaats (het correspondentieadres) van de studenten. Van deze twee bronnen hebben we de cijfers met elkaar vergeleken. Daarnaast zijn er cijfers beschikbaar over de woonplaats van leerlingen van het voortgezet onderwijs

Voorzieningen:

Kooporiëntatie:

Uit onderzoek is bekend waar de inwoners van de provincie Groningen en een groot deel van de provincie Drenthe en de gemeente Ooststellingwerf hun inkopen doen. Deze gegevens zijn niet bekend van alle gemeenten. Daarom hanteren we hier een iets andere indeling als bij de overige inventarisaties. Voor de inventarisatie gebruiken we de kooporiëntatie voor de niet-dagelijkse goederen. Dit doen we omdat voor de dagelijkse goederen het percentage inwoners dat buiten de eigen gemeente inkopen doet erg klein is.

Reikwijdte van de ziekenhuizen.

Het bereik (of ook wel werkgebied) van de ziekenhuizen inventariseren we aan de hand van de herkomst van de patiënten. Ook hier zijn deze helaas niet per gemeente bekend en moeten we het doen met een andere indeling van de gegevens als bij de andere onderwerpen. Vanwege hun belang presenteren we ze hier niettemin toch: voor de Stad, de provincie Groningen, de provincie Drenthe, de Provincie Friesland en voor de rest van het land en het buitenland.

Bijlage - Interacties omgeving stad



Vrije tijd:

Seizoenkaarthouders FC Groningen:

Van alle seizoenkaarthouders van FC Groningen hebben we gegevens over hun woongemeente.

Bezoekers Oosterpoort en Stadsschouwburg:

Van de mensen die in de voorverkoop kaartjes voor een van deze beide culturele voorzieningen hebben gekocht is de woongemeente bekend. Dit kan gaan om één persoon de één maal alleen een van beide theaters heeft bezocht, maar ook om iemand die een aantal malen met een heel gezelschap naar het theater is geweest. Dit bestand geeft daarmee een globaal overzicht, maar geen absolute aantallen, van hoeveel en hoe vaak, vanuit welke gemeenten mensen de Oosterpoort en/of Stadsschouwburg bezoeken.

Vervoer:

Busreizigers streeklijnen.

Gegevens over het gebruik van de buslijnen van, door en naar Groningen zijn bekend vanuit de NVS tellingen van het streekvervoer. Per ingaande lijn zijn op een aantal telpunten passagiersaantallen bekend. Per richting inventariseren we de inkomende stromen reizigers.

Van de reizigers die met de trein komen zijn alleen totaalaantallen in- en uitstappers bekend.

De verkeersintensiteit op een gemiddelde werkdag:

Zowel van het autoverkeer als het fietsverkeer is uit tellingen het aantal in- en uitgaande bewegingen op een gemiddelde werkdag bekend. Dit inventariseren we per richting (invalsweg).

Bijlage - Interacties omgeving stad



Bijlage - Interacties omgeving stad



3. Het aantal interacties tussen stad en omgeving per hoofdonderwerp

3.1 Verhuizingen

De tabel hieronder presenteert het aantal verhuismutaties-van personen van de gemeenten in de regio Groningen-Assenin 2011.

In figuur 2 zien we het aantal verhuizers per 1.000 inwoners per gemeente in Noord-Nederland. Eerst het aantal dat in de stad komt wonen en daarna het aantal dat de stad verlaat. Hierbij zijn de laatste 5 jaren samengevoegd (2007 tm 2011). Van de gemeenten met de grootste aantallen verhuizers in de ruime regio staan vervolgens ook de aantallen in een tabel naast het kaartje vermeld.

Als laatste is er een kaart opgenomen met daarin de gemeenten met hun positieve dan wel negatieve migratiesaldo met de stad: het verschil tussen het aantal verhuizingen vanuit een gemeente naar de stad en het aantal verhuizingen naar die gemeente vanuit de stad.

Tabel 1: Verhuismutaties in 2011 naar en van de stad, regio Groningen-Assen.

Regio	vestiging In Stad	vertrek vanuit Stad	saldo
Assen	510	365	145
Bedum	159	145	14
Haren	397	480	83-
Hoogezand	307	287	20
Leek	267	207	60
Noordenveld	321	348	27-
Slochteren	179	205	26-
Ten Boer	135	217	82-
Tynaarlo	521	572	51-
Winsum	189	145	44
Zuidhorn	290	295	5-
totaal 2011 regio	3.275	3.266	9-
totaal	18.583	16.106	2.477

bron: O&S Groningen

Toelichting:

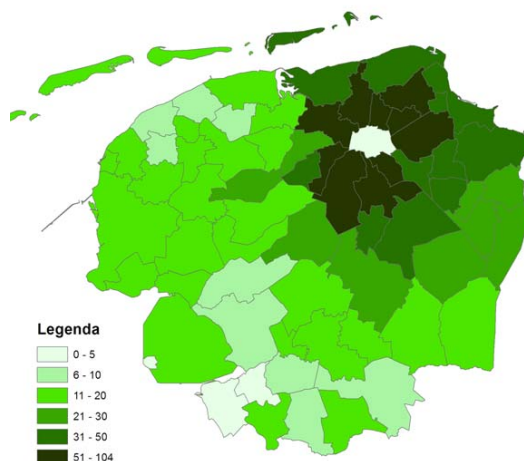
Het negatieve saldo met Ten Boer is relatief groot omdat de bewoners van verpleegtehuis Innersdijk in 2011 tijdelijk naar Ten Boer zijn verhuisd. Op termijn keert dit verpleegtehuis weer terug in de stad Groningen.

Het negatieve saldo met Tynaarlo wordt voor een groot deel veroorzaakt door de recent aangelegde wijk Ter Borch, precies op de grens met de stad. Dit was in voorgaande jaren nog sterker het geval. Ter vergelijking: het aantal verhuizingen binnen de gemeente Groningen zelf is jaarlijks ruim 20.000. Van deze 20.000 gaat het voor een groot deel om verhuizingen van studenten.

Bijlage - Interacties omgeving stad

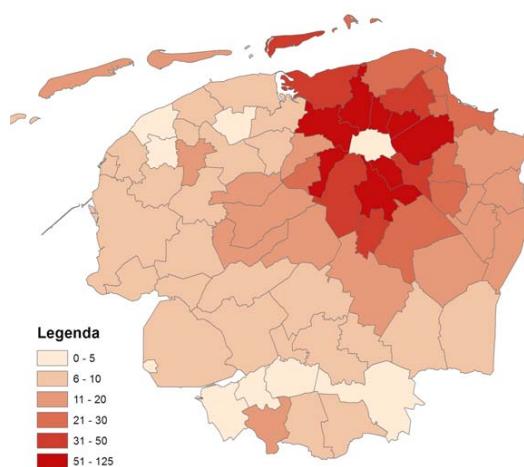


Figuur 2: Vestiging in Groningen, het aantal personen per 1.000 inwoners van de herkomstgemeente, som over de periode 2007-2011 vanuit gemeenten in Noord-Nederland.



Top 20 van de ruime regio	Aantal verhuizers
Tynaarlo	2.445
Assen	2.188
Haren	1.923
Emmen	1.804
Leeuwarden	1.739
Hoogezand	1.693
Noordenveld	1.664
Zwolle	1.459
Zuidhorn	1.315
Leek	1.312
Oldambt	1.283
Smallingerland	1.162
Delfzijl	1.121
Súdwest Fryslân	1.009
Veendam	983
Winsum	948
Stadskanaal	889
Aa en Hunze	872
Slochteren	856
Bedum	772

Figuur 3: Vertrek uit Groningen, het aantal personen per 1000 inwoners per bestemmingsgemeente in Noord-Nederland, de som over de periode 2007-2011

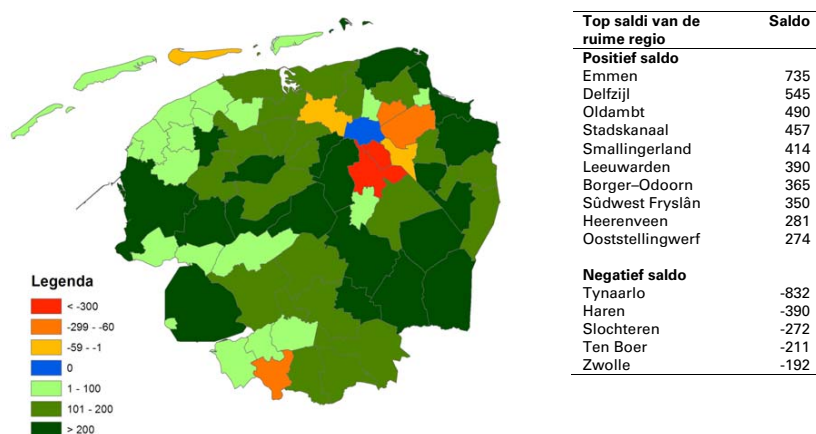


Top 20 van de ruime regio	Aantal verhuizers
Tynaarlo	3.277
Haren	2.313
Assen	2.088
Hoogezand	1.735
Zwolle	1.651
Noordenveld	1.405
Zuidhorn	1.349
Leeuwarden	1.349
Slochteren	1.128
Leek	1.079
Emmen	1.069
Winsum	833
Oldambt	793
Ten Boer	789
Smallingerland	748
Veendam	716
Bedum	694
Aa en Hunze	690
Súdwest Fryslân	659
Delfzijl	576

Bijlage - Interacties omgeving stad



Figuur 4: Het saldo van de verhuizingen naar Groningen en vanuit Groningen per gemeente in Noord-Nederland over de periode 2007-2011



Aan de hand van de kaart kunnen we zien dat de stad per saldo inwoners verliest aan een aantal regiogemeenten, vooral aan Haren en Tynaarlo en buiten de regio aan de gemeente Zwolle. Naar saldo zijn de grootste toeleveranciers van stad-Groningers niet de regiogemeenten maar de iets verder weg gelegen gemeenten in Zuid-Friesland en Midden- en Zuidoost-Drenthe en in Noordoost-Groningen. Ten opzichte van een aantal verder weg gelegen grote steden, vooral Amsterdam en Utrecht heeft de gemeente een negatief saldo. Er vertrekken meer mensen vanuit Groningen naar deze grote centrale kernen dan er daar vandaan naar Groningen komen.

3.2 Woonplaatsen van studenten

Een deel van de dagelijks de stad in- en uitgaande 'forensen' betreft de leerlingen en studenten van de onderwijsinstellingen. En daarvan zijn er veel in Groningen. We zijn daarom geïnteresseerd in de woonplaatsen van leerlingen en studenten. Het CBS inventariseert per gemeente het aantal daar wonende leerlingen en studenten van het MBO, HBO en WO. Hierbij is niet bekend bij welk opleidingsinstituut deze studenten studeren. Het gaat om alle in de gemeenten wonende MBO-, HBO- en WO-studenten.

Van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) en de Hanzehogeschool hebben we bestanden met daarin de woonplaats (het correspondentieadres) van de studenten.

Tabel 2 geeft de cijfers vanuit het CBS weer en tabel 3 toont de cijfers van de Hanzehogeschool en de RUG. De kaarten presenteren de aantallen studenten aan het wetenschappelijk onderwijs. Voor deze kaarten hebben we gekozen voor het wetenschappelijk onderwijs omdat deze studenten voor een groot deel in Groningen zullen studeren. Voor HBO zijn er ook elders in de regio scholen beschikbaar.

Bijlage - Interacties omgeving stad



Tabel 2: Studenten naar woonplaats, periode 2010-2011

Gemeente	Totaal middelbaar beroepsonderwijs	Hoger beroepsonderwijs	Wetenschappelijk onderwijs
Assen	2.688	1.437	344
Bedum	387	238	61
Ten Boer	277	112	37
Haren	374	318	215
Hoogezand	1.290	571	161
Leek	742	332	84
Noordenveld	932	465	108
Slochteren	575	249	92
Tynaarlo	925	550	189
Winsum	530	286	68
Zuidhorn	665	388	104
totaal regio	9.385	4.946	1.463
Groningen-stad	5.387	14.366	20.047

Bron CBS

Tabel 3: studenten naar woonplaats, RUG en HHG, 2010-2011

Gemeente	Hanzehogeschool	Rijks universiteit
Assen	1.006	373
Bedum	191	61
Ten Boer	92	41
Haren	261	222
Hoogezand	505	179
Leek	305	92
Noordenveld	400	143
Slochteren	204	74
Tynaarlo	468	233
Winsum	221	73
Zuidhorn	278	114
totaal regio	3.931	1.605
Groningen-stad	10.203	16.524
totaal studierend in Stad	26.750	27.540

Bron: Rijksuniversiteit Groningen en Hanzehogeschool

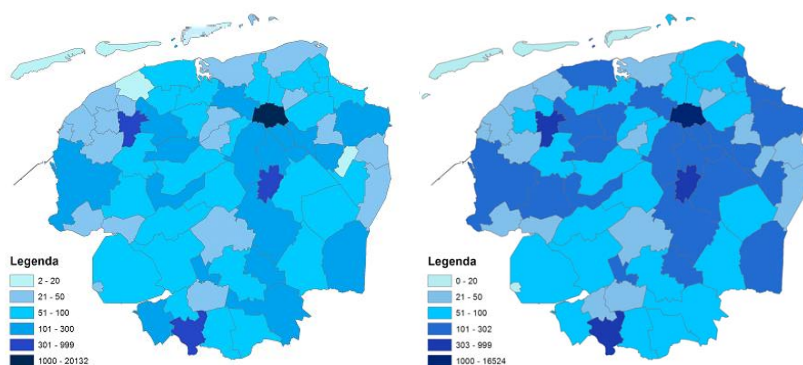
Op basis van het adressenbestand van de RUG is het aantal studenten aan de RUG wonend buiten de stad iets hoger dan het aantal dat het CBS aangeeft. Dit komt doordat het in het bestand van de RUG om correspondentieadressen gaat. Daarbij zal het voor een deel gaan om adressen van ouders van studenten, maar waar de betreffende studenten feitelijk niet meer wonen. Daarnaast kunnen er in de aantallen van het CBS ook studenten meegeteld zijn die buiten Groningen studeren. Het aantal HBO studenten is bij het CBS groter dan het aantal studenten opgegeven vanuit de Hanzehogeschool. Dit komt waarschijnlijk doordat een deel van de door het CBS getelde studenten studeert aan een andere HBO-instelling.

In de kaarten van de ruime regio worden de aantallen doorgegeven vanuit de RUG vergeleken met die van het CBS. De aantallen van het CBS zijn van alle WO studenten, dit kunnen ook studenten zijn die aan een andere universiteit studeren.

Bijlage - Interacties omgeving stad

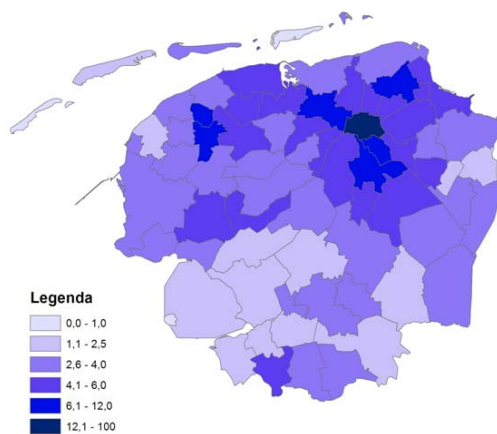


Figuren 5 en 6: Links: Aantal studenten wetenschappelijk onderwijs wonend per gemeente en rechts: aantal studenten van de RUG wonend in de gemeenten



De onderstaande kaart geeft aan hoeveel studenten van de RU Groningen er per 1.000 inwoners in de omliggende gemeente wonen. We zien dat het aantal niet alleen hoog is in een aantal omliggende gemeenten, maar ook in de steden Leeuwarden en Zwolle.

Figuur 7: Studenten van de RUG woonachtig in de gemeenten, aantal per 1000 inwoners (correspondentie adres).



Bijlage - Interacties omgeving stad



3.3 Woonplaatsen leerlingen van het Voortgezet Onderwijs.

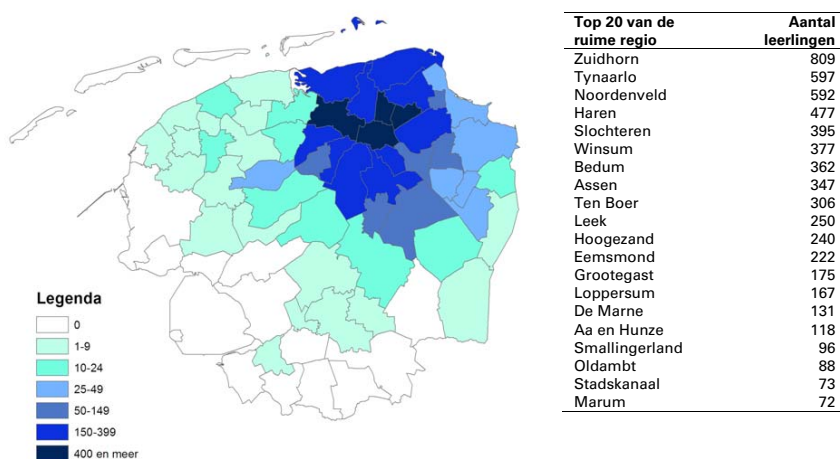
Van een aantal Regionale Opleidingscentra (ROC's) en scholen voor voortgezet onderwijs is bekend waar de leerlingen wonen. Op basis daarvan is de onderstaande kaart tot stand gekomen. Deze toont per gemeente het aantal leerlingen aan het voortgezet onderwijs in de stad per 1.000 inwoners van 12 tot en met 16 jaar, Peildatum is 1 oktober 2011.

In de tabel er naast vindt u de absolute aantallen voor de 20 gemeenten met de meeste leerlingen die een VO-school in de stad Groningen bezoeken. De grootste aantallen leerlingen blijken te komen uit Zuidhorn en de gemeenten direct ten zuiden van de stad. Leerlingen die verder van de stad wonen hebben ook mogelijkheden dichterbij hen in de buurt.

We zien aan de kaart dat er drie gemeentes zijn van waaruit relatief veel leerlingen scholen voor voortgezet onderwijs in de stad bezoeken: Zuidhorn, Bedum en Ten Boer.

Ook uit veel op relatief grotere afstand gelegen gemeenten komen leerlingen naar de stad. Voor een groot deel gaat het hier om leerlingen die naar een bijzondere school gaan, zoals de Vrije School of andere scholen op een bijzondere en/of christelijke grondslag.

Figuur 8: Leerlingen die in de stad naar het voortgezet onderwijs gaan, aantal per 1.000 kinderen van 12 tot en met 16 jaar.



Bijlage - Interacties omgeving stad



3.4 Woon-werkrelaties

Het woon-werkverkeer is in het daily urban system van Groningen een belangrijk element. Van alle banen in de stad Groningen (ruim 130.000), wordt ongeveer de helft ingenomen door personen die buiten de stad Groningen wonen, zo blijkt uit het gemeentelijke vestigingenregister

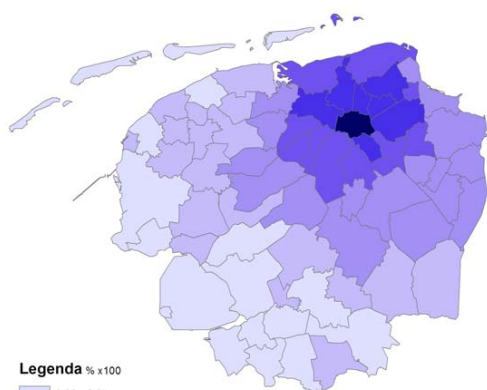
De onderstaande tabel presenteert voor de regiogemeenten het aantal mensen dat in Groningen werkt en andersom hoe veel stadgers in de regiogemeenten werken. De daarop volgende kaart geeft per gemeente in het Noorden het percentage van de werkende bevolking weer dat werkt in de stad.

Tabel 4: Werk- en woongemeente, de regio versus de gemeente Groningen, december 2009

woongemeente in Groningen werkend	x 1.000	werkgemeente in Groningen wonend	x 1.000
Groningen	64,3	Groningen	64,3
Tynaarlo	3,9	Assen	2,1
Assen	3,9	Tynaarlo	1,3
Hoogezand	3,9	Haren	1,2
Zuidhorn	3,3	Hoogezand	1,1
Haren	3,3	Noordenveld	0,9
Noordenveld	3,2	Leek	0,7
Winsum	3,1	Bedum	0,5
Bedum	2,6	Zuidhorn	0,4
Leek	2,4	Slochteren	0,2
Slochteren	2,2	Winsum	0,2
Ten Boer	1,9	Ten Boer	0,1
overige gemeenten	33,7	overige gemeenten	15,8
Totaal	131,7	Totaal	88,8

bron: CBS

Figuur 8: Hoofdbanen van werknemers, woon en werkgemeenten, percentages van de bevolking werkend in Groningen



Legenda % x100

0,00 - 0,01
0,02 - 0,04
0,05 - 0,15
0,16 - 0,30
0,31 - 0,60
0,61 - 0,75

Bron: CBS

(1.600), Delfzijl en Loppersum (elk 1.500), en Leeuwarden en Aa en Hunze (elk 1.300). Gemeenten buiten de regio waar veel stadgers werken zijn: Leeuwarden (1.000), Smallingerland (900), Zwolle (800), Delfzijl (600) en Emmen (500).

De stad kent 131.700 banen, daarvan worden 64.300 vervuld door inwoners van de stad. In totaal is de inkomende stroom werkenden in de stad 131.700 min 64.300 dus 67.400 personen. Daar staat een uitgaande stroom van 25.000 personen tegenover. Naast een aantal regiogemeenten uit de regio Groningen-Assen is vooral Loppersum een gemeente waaruit veel mensen in Groningen werken. We zien daarnaast dat vanuit de in het noorden en westen van de provincie gelegen gemeenten relatief veel mensen in de stad werken. Vanuit de regiogemeenten Assen, Leek, Noordenveld, Tynaarlo en Hoogezand werken ook veel mensen elders. Deze gemeenten hebben zelf ook meer werk dan de noordelijker regiogemeenten. Gemeenten buiten de Regio Groningen-Assen van waaruit veel mensen in Groningen werken zijn: Veendam (1.800), Eemsmond

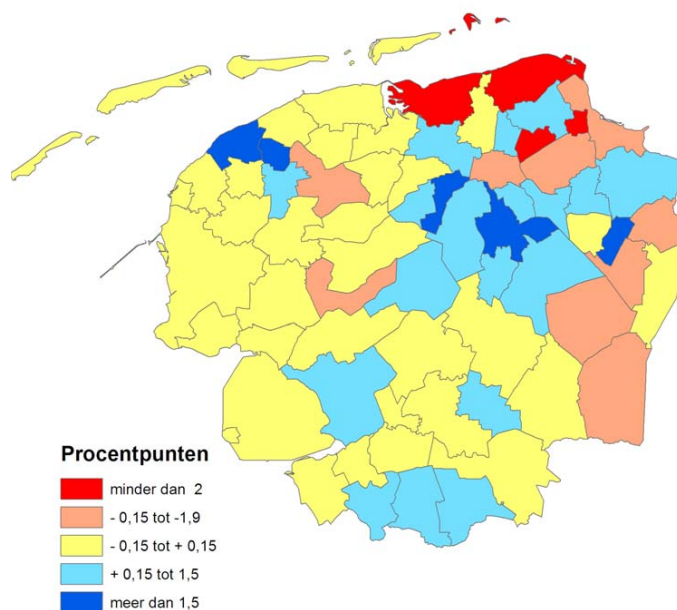
Bijlage - Interacties omgeving stad



Ontwikkelingen woon-werkrelaties over de tijd.

We hebben cijfers van de woon-werkrelaties over het jaar 2009 en het jaar 2006. We hebben per gemeente de ontwikkeling van het percentage mensen dat in de gemeente Groningen werkt bekeken. In figuur staat het resultaat

Figuur.... Ontwikkeling van het aandeel in de gemeente Groningen werkenden, procentpunten 2006-2009



Het aantal arbeidsplaatsen in de gemeente Groningen is tussen eind 2006 en eind 2009 toegenomen van 128.400 naar 131.700. Van deze arbeidsplaatsen werden in 2006 63.600 ingenomen door inwoners van buiten de stad, dit is 49,5 procent. In 2009 zijn deze cijfers 67.400 personen respectievelijk 51,2 procent. Net als in 2009 komen de grootste aantallen werkers vanuit de gemeenten Assen, Hogeveen, Haren en Tynaarlo.

Er zijn wel verschuivingen geweest in het aandeel in de stad werkenden per gemeente. Zo zien we dat vanuit de omringende gemeenten, vooral ten zuiden van de stad het aandeel in Groningen werkenden groter is geworden. Ten noordoosten van de stad is het percentage minder geworden, vooral in de gemeenten aan de Eemsmond. Ook de gemeenten in oost Groningen en Zuid-oost Drenthe werken relatief minder mensen in de stad. Met de verder weg gelegen gemeenten is het verschil tussen 2006 en 2009 klein.

Bijlage - Interacties omgeving stad



3.5 Kooporiëntatie

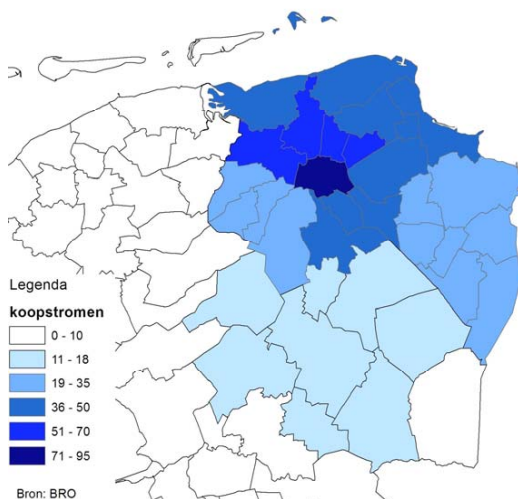
Om de koopstromen in beeld te brengen hebben we gebruik gemaakt van de cijfers van het koopstromen-onderzoek van BRO adviseurs. Hierbij zijn inwoners van een aantal gebieden geënquêteerd (de gekleurde gebieden in figuur 9). Voor alle gemeenten is aan een aantal inwoners gevraagd waar zij hun dagelijkse en niet-dagelijkse inkopen doen. Daarom is van de inwoners wel bekend waar zij hun inkopen doen, zowel binnen als buiten het gekleurde gebied, maar van buiten het gekleurde gebied is niet bekend hoeveel mensen hun inkopen in bijvoorbeeld Groningen doen. De tabel toont de percentages voor de koopstromen van niet-dagelijkse goederen. De dagelijkse goederen worden voor bijna 100 procent in de naaste of vrij nabije omgeving gelegen winkels gekocht.

Van de inwoners van het ingekleurde gebied is bekend welk percentage van de door hen gekochte niet-dagelijkse goederen ze in Groningen kopen.

Tabel 5: Kooporiëntatie op de stad van buiten de gemeente en die van de stad zelf op de stad en op de gemeenten daarbuiten, naar percentages van het totaal aan aankopen van niet-dagelijkse goederen 2010

Gebied	kooporiëntatie op de stad	kooporiëntatie van de stad
	naar stad	naar gebied
Groningen-stad	94,6	94,6
Noord primair (Zuidhorn, Winsum, Bedum, Ten Boer)	61,2	0,1
Noord secundair (Noord Groningen)	43,3	0,2
Oost primair (Slochteren, Hoogezand)	37,4	0,2
Oost secundair (Oost Groningen)	19,5	0,1
Zuid primair (Haren, Tynaarlo)	43,6	0,8
Zuid secundair (Assen, rest Drenthe)	17,9	0,8
West (Noordenveld, Westerkwartier)	30,9	0,3
Elders	onbekend.	2,9

Figuur 9: Koopstromen naar de stad in procenten per gebied



De koopstromen van binnen de stad: Stadgers doen 94,6 procent van hun niet-dagelijkse inkopen in de stad.

Centra buiten de stad waar de stadgers hun inkopen doen zijn: Zuid primair (dit is voor 0,7 van de 0,8 procent het centrum van Haren) en zuid secundair (dat is voor 0,7 procent het centrum van Assen). Verder hebben binnen de ruime regio Leek, Appingedam en Hoogezand elk een marktaandeel van 0,2 procent.

De score voor aankopen van Groningers elders bestaat voor 0,2 procent uit aankopen in Zwolle en voor 0,3 procent uit aankopen in Duitsland.

In de tijd gezien: 40 procent van de inwoners van de regio geeft aan minder vaak in de binnenstad van Groningen te komen dan 2 á 3 jaar geleden. 10 Procent komt vaker. Dit is een landelijk beeld. Tegelijkertijd is er een opleving

van het bezoek aan kleinere centra in de omgeving. Als reden worden naast persoonlijke motieven het parkeren en de parkeertarieven genoemd.

Bijlage - Interacties omgeving stad



De Jumbo Euroborg

Bij het onderzoek van BRO is aan de respondenten ook gevraagd of de op zondag geopende Jumbo supermarkt Euroborg wel eens bezoeken. In de tabel staat het resultaat.

Tabel: bezoek Jumbo Euroborg op zondag

<u>gebied</u>	<u>antwoord ja</u>
Groningen-stad	45
Noord primair	18
Noord secundair	12
Oost primair	23
Oost secundair	11
Zuid primair	27
Zuid secundair	8
West	15
elders	n.b.
gemiddeld van buiten de stad	14

Gemiddeld bezoekt 14 procent van de inwoners uit de regio de Jumbo Euroborg wel eens op zondag. Hiervan komt een kleine drie procent één maal per maand of vaker. De gebieden van waaruit relatief de meeste bezoekers komen zijn oost primair en zuid primair. Deze regio's liggen ook het dichtst bij.

Bijlage - Interacties omgeving stad



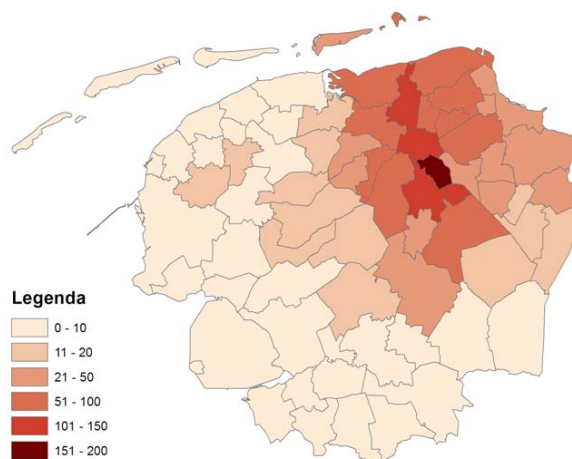
3.6 Bezoekers van de Oosterpoort en de Stadsschouwburg

Van een groot deel van de bezoekers van de Oosterpoort en de Stadsschouwburg is de woonplaats bekend. Het gaat daarbij alleen om die bezoekers die kaarten in de voorverkoop hebben gekocht. Dit kan zijn één maal voor één persoon of meerdere malen voor een heel gezelschap. Van kopers die spontaan aan de kassa komen voor kaarten zijn geen adresgegevens bekend. Daarom konden we deze categorie helaas niet meetellen in de aantallen in dit overzicht

Tabel 6: Aantallen unieke personen die kaarten hebben gekocht in de voorverkoop van de Oosterpoort of Stadsschouwburg, over 2 seizoenen en per gebied van herkomst naar woonplaats.

Gebied	2010-2011	2011-2012
Stad	16.216	15.613
Regio Groningen	5.199	4.984
overig prov. Groningen	3.102	3.356
Friesland	2.183	2.852
Regio Drenthe	2.620	2.457
Drenthe	1.720	2.020
Assen	1.351	1.332
Overijssel	587	787
Zuid Holland	395	520
Gelderland	368	487
Utrecht	371	462
Amsterdam	322	429
Noord Holland	293	412
Brabant	161	173
Duitsland	159	163
Flevoland	103	141
Limburg, Zeeland, onbekend, overig	249	179
Buitenland		179
Totaal	35.395	36.385

Figuur 10: Kaartverkoop in de voorverkoop, aantal per 1.000 huishoudens, per gemeente in Noord-Nederland, seizoen 2011-2012.



Bijlage - Interacties omgeving stad



Het aantal mensen dat in de voorverkoop kaarten kocht voor een voorstelling in de Schouwburg of Oosterpoort was in het seizoen 2011-2012 36.385. Het blijkt dat deze mensen uit het hele land kwamen en soms zelfs uit het buitenland. In de kaart staan alleen de aantallen per 1.000 inwoners van het studiegebied Noord-Nederland. In de gemeenten Groningen, Haren, Tynaarlo en Winsum is het aantal meer dan 100 per 1.000 inwoners. In de gemeente Haren is het aantal zelfs groter dan in de stad. In Haren 168 tegen 138 in de stad. Zo blijkt de stad voor voor buurgemeente Haren in opvallend sterke mate een culturele centrumfunctie te vervullen.

Ontwikkelingen in de tijd

Van 4 seizoenen zijn gegevens over de voorverkoop bekend. In tabel ...staan de seizoenen 2008-2009 en 2011-2012 met elkaar vergeleken. In totaal is er een toename in de voorverkoop. Het totaal aantal bezoekers van Oosterpoort en Stadsschouwburg blijft overigens tamelijk stabiel over de periode 2008-2012.

Bijna alle regio's hebben een toename. De kleinste veranderingen zijn er vanuit de regio Groningen Assen de regiogemeenten laten zelfs een kleine afname zien. Van de verder weg gelegen gebieden neemt het aantal toe. Relatief én absoluut het meest vanuit Friesland en Overijssel.

Tabel : Ontwikkelingen voorverkoop Oosterpoort/Stadsschouwburg seizoen 2008-2009 tot seizoen 2011-2012

Gebied	Absoluut	procentueel
Stad	277	1,8%
Regio Groningen	97	-1,9%
overig prov. Groningen	397	13,4%
Friesland	878	44,5%
Regio Drenthe	31	-1,2%
Drenthe	349	20,9%
Assen	58	4,6%
Overijssel	347	78,9%
Zuid Holland	198	61,5%
Gelderland	209	75,2%
Utrecht	187	68,0%
Amsterdam	84	24,3%
Noord Holland	135	48,7%
Brabant	48	38,4%
Duitsland	84	106,3%
Flevoland	52	58,4%
Limburg, Zeeland, onbekend, overig	88	80,7%
Buitenland		
Totaal	3.263	9,9%

Bijlage - Interacties omgeving stad



3.7 Seizoenkaarthouders FC Groningen

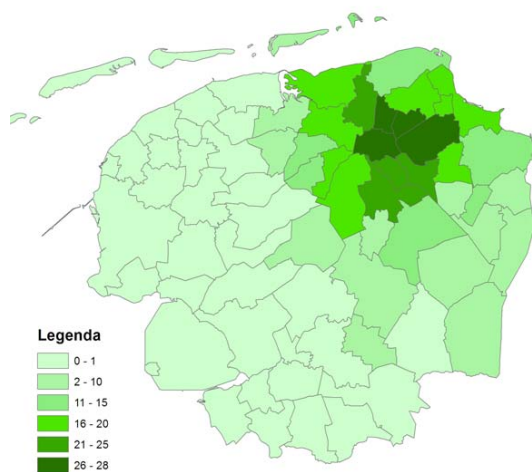
Voor het seizoen 2012-2013 is voor alle personen met een op hun naam gestelde seizoenkaart van de FC Groningen bekend waar ze wonen. De totaalaantallen kaarthouders per regio vindt u in tabel 7.

Ook hier is een wat afwijkende gebiedsindeling gehanteerd. In figuur 11 ziet u in een kaart hoe deze seizoenkaarthouders over de gemeenten in Noord-Nederland zijn verdeeld.

Tabel 7: Aantal seizoenkaarthouders van FC Groningen naar regio, 2012

gebied	aantal	gebied	aantal
Stad	4.858	Amsterdam	53
overig prov. Groningen	3.206	Noord Holland	33
Regio Groningen	3.000	Zuid Holland	27
Regio Drenthe	1.250	Gelderland	26
overig prov. Drenthe	853	Utrecht	21
Assen	543	Duitsland	20
Friesland	219	Flevoland	20
Overijssel	79	Brabant, Limburg, Zeeland, onbekend, overig Buitenland	13
Totaal			14.221

Figuur 11: Aantal seizoenkaarthouders van FC Groningen per 1.000 inwoners, per gemeente in Noord-Nederland



Naast de stad-Groningers hebben relatief veel inwoners van Ten Boer, Bedum en Slochteren een seizoenkaart van FC Groningen. In deze drie gemeenten hebben zelfs relatief meer inwoners een seizoenkaart dan in de gemeente Groningen zelf. Verder valt op dat de fans meer ten oosten dan ten westen van de stad wonen. In Friesland wonen weinig FC Groningen-fans.

Bijlage - Interacties omgeving stad



3.8 De beide ziekenhuizen

Omdat het de grootste werkgevers in Groningen zijn en omdat hun verzorgingsgebieden tot ver buiten de gemeente reiken volgen hier ook gegevens over de beide ziekenhuizen. In de tabel vindt u informatie over de herkomst van de opgenomen patiënten. We zien duidelijk dat het UMCG een ruimer marktgebied heeft dan het Martiniziekenhuis.

Kijken we in de tijd dan zien we: ten eerste dat het aantal opgenomen patiënten in 10 jaar groter is geworden. Dit geldt in absolute zin voor alle herkomstgebieden. Relatief gezien is in het UMCG het aandeel van de stad Groningen afgenomen. De grootste toename zien we bij de groepen uit de provincie Groningen en bij de groep 'overig'. Bij het Martiniziekenhuis zien we ook bij alle groepen absoluut een toename maar relatief juist een afname bij Friesland/overig. Ook het aandeel Drenten neemt bij het Martiniziekenhuis af.

Tabel 8: UMCG en Martiniziekenhuis: herkomst van de patiënten, opnames naar percentage van het totaal en in absolute aantallen.

	2001		2009	2010	2011	
	perc.	abs			perc.	absoluut
UMCG						
Groningen-stad	26,7	7.550	23,3	23,4	22,7	8.400
Overig prov. Groningen	30,5	8.600	33,5	33,7	33,6	12.400
Drenthe	17,4	4.950	17,7	17,3	17,7	6.500
Friesland	14,9	4.200	13,2	13,0	13,3	4.900
Overig	10,5	2.950	12,2	12,6	12,8	4.700
Totaal		28.300				36.900
Martini Ziekenhuis						
Groningen-stad	29,1	6.700	30,9	31,4	31,6	10.400
Overig prov. Groningen	44,1	10.150	46,8	46,5	46,8	15.500
Drenthe	23,7	5.450	19,6	19,7	18,9	6.200
Friesland/ overig	3,1	700	2,7	2,4	2,7	900
Totaal		23.000				33.000

bron: ziekenhuizen

Bijlage - Interacties omgeving stad



3.9 Vervoersstromen

Om de vervoersstromen van en naar de stad in beeld te kunnen brengen hebben we de beschikking over drie bronnen. Voor het streekvervoer per bus zijn er de NVM tellingen waarbij per lijn op een aantal haltes het aantal passagiers wordt geteld. Voor de verkeersstromen van motorvoertuigen en fietsers zijn er de tellingen die door rijk, provincie en gemeente worden gedaan. En voor de treinpassegers beschikken we over de aantallen in- en uitstappers op de verschillende stations. Alle cijfers over vervoersstromen zijn gebaseerd op een gemiddelde werkdag en inclusief het doorgaande/doorreizende verkeer.

Busreizigers streeklijnen

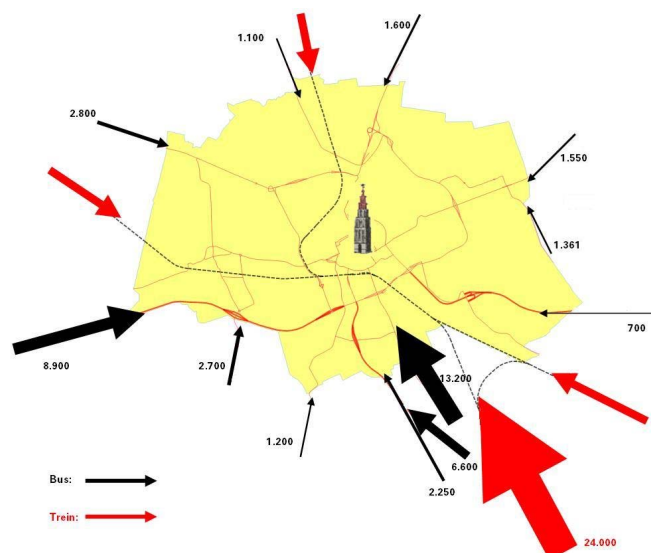
Voor een telling van het aantal in- en uitgaande buspassagiers maken we gebruik van de tellingen per lijn. Per vervoersrichting zijn alle buslijnen uit de verschillende richtingen samen geteld.

Tabel 9: reizigers streekbussen van, naar en via Groningen op een gemiddelde werkdag, per reisrichting

traject naar/ van Groningen	2010	2011
Heerenveen (inclusief Q-liner Lelystad)	2.144	1.472
Drachten/Surhuisterveen	3.629	4.306
Leek/Marum	2.854	3.113
Roden	2.558	2.701
Eelde	1.216	1.187
Haren	3.573	3.181
A28 Assen	2.061	2.233
Zuidlaren/Gieten/Emmen	4.039	5.013
Stadskanaal/Emmen	1.871	1.582
Hoogezand/Veendam	2.140	704
Slochteren	1.466	1.361
Delfzijl/Ten Boer/Loppersum	1.636	1.541
Bedum	1.579	1.577
Winsum	1.155	1.062
Zuidhorn	2.426	2.818
totaal	34.347	33.851

bron: NVM tellingen, bewerkt door O&S Groningen

Figuur 12: aantal vervoersbewegingen van het openbaar vervoer naar richting, de gemeente in- en uitgaand, bus en trein



Daily Urban System Groningen

25

Bijlage - Interacties omgeving stad



Het totale aantal busreizigers dat dagelijks de stad in- en uitgaat bedraagt op een gemiddelde werkdag ongeveer 34.000. Er stappen op het Centraal Station (voor echte Groningers nog steeds: 'het Hoofdstation') ongeveer 36.000 passagiers in- en uit de trein. Op de beide andere stations, Groningen-Noord en Groningen-Europapark zijn het er samen ongeveer 3.000. Van het totaal aantal van 36.000 bedragen de passagiersaantallen van de Arriva-lijnen in totaal rond 12.000 op een gemiddelde werkdag. Deze aantallen zijn niet uitgesplitst naar lijn en inclusief de doorgaande reizigers.

We zien aan de figuur dat vooral uit de richting Haren – Tynaarlo - Assen veel mensen met het openbaar vervoer komen. Vanuit de oostelijke richting zien we weinig passagiers per bus komen. Dit aantal (vanuit de richting Winschoten – Hoogezand – Veendam) was, voordat de trein naar Veendam er in 2011 kwam, nog ruim 2.000. In 2011 blijkt dit aantal te zijn gedaald tot 700. Het aantal buspassagiers vanuit het zuidwesten (Leek – Roden – Drachten – Heerenveen) is hoog. Vanuit deze richting is er geen treinverbinding. Richting Heerenveen is er afname in combinatie met toename vanuit Drachten .

Openbaar vervoer op de langere termijn.

In tyabel... staat het aantal trein- en buspassagiers op lange termijn.

Tabel: In- en uitstappers trein en streekbuspassagiers op een gemiddelde werkdag

	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Streekbus	36.957	36.983	34.826	34.511	34.347	33.851
Trein	30.486	31.820	34.356	37.023	39.040	.

Het aantal reizigersaantallen in de bus en de in- en uitstappers in de trein dan zien we een stijging bij de trein en een daling bij de bus. De daling bij de bus het laatste jaar moet voornamelijk worden toegeschreven aan de al genoemde nieuwe treinverbinding met Veendam. Maar ook in de jaren ervoor zijn er vanuit oost Groningen al bussen geweest die aansloten op de trein. Dit gebeurt al langere tijd van en naar het station Winsum.

Verkeersintensiteit van auto's en fietsen

Tabel 10 geeft informatie over het autoverkeer op een gemiddelde werkdag en tabel 11 doet datzelfde voor het fietsverkeer. Het verkeer is geteld op de in- en uitgaande wegen van de gemeente Groningen. Figuur 13 geeft informatie over het in- en uitgaande autoverkeer. Het fiets/ bromfietserverkeer komt voornamelijk uit de nabije regio. Het autoverkeer komt voor een deel van verder en is voor een deel doorgaand, men rijdt alleen maar langs of door Groningen richting een andere bestemming.

Tabel 10: Eemaaltotalen motorvoertuigen dat de stad in- en uit gaat op een gemiddelde werkdag

telpunt	wegvak	2010	2011
De Poffert	Hoogkerk-Oostwold	3.700	3.200
Slaperstil	Aduard-Groningen	15.400	15.200
Hoogeweg	v. Starckenborghkanaal-Dorkwerd	2.200	2.500
Hemelrijk	Adorp-Groningen	10.900	10.800
Eemshavenweg	Zuidwolve-Beneluxweg (N46)	16.800	17.500
Zuidwolve	Zuidwolve-Beneluxweg (Groningerweg)	8.700	8.600
Ruischerbrug	Groningen-Ten Boer	11.400	11.900
Klein Harkstede	Harkstede-Groningen	4.000	3.700
Engelbert	Hoogezand-Groningen (A7)	46.500	46.500*
Westerbroek	Waterhuizen-Silenkabrug	9.800	9.400
De Witte Molen	De Punt-Haren (A28)	56.000	56.000*
Verl. Hereweg	Helpman	15.400	15.600
Veenweg	Eelderwolve-Groningen	7.200	7.400
Peizermade	Peize-Hoogkerk	11.000	10.700
Matsloot	Leek-Hoogkerk (A7)	51.900	51.900*
Totaal		271.700	271.900

bron: telcijfers gemeente, provincie, Rijkswaterstaat

*): voorlopige aantallen

Bijlage - Interacties omgeving stad



De cijfers over de etmaalsintensiteit van het motorvoertuigenverkeer zijn geteld inclusief het doorgaande verkeer. Uit onderzoek is gebleken dat voor de zuidelijke ringweg is het percentage doorgaand verkeer geschat kan worden op ruim een kwart van het verkeer dat van buiten komt. Te denken valt hier aan doorgaand verkeer op de grote oost-west verbinding (A7) maar ook aan binnenkomend verkeer dat vanuit diverse richtingen bijvoorbeeld over de ringwegen de stad weer verlaat. Het totaalcijfer is dus groter dan het totaal van hetgeen in de tabel met begin- of eindbestemming is opgevoerd.

Aan de tabel valt op dat de totalen tussen 2010 en 2011 bijna niet veranderd zijn. Er zijn wel verschillen tussen de verschillende telpunten. In tabel ...staat de ontwikkeling over de laatste 10 jaar.

Tabel: Ontwikkeling etmaaltotalen motorvoertuigen dat de stad in- en uit gaat, 2001-2011

telpunt	wegvak	2001-2011	
		absoluut	percentage
De Poffert	Hoogkerk-Oostwold	-600	-15,8%
Slaperstil	Aduard-Groningen	0	0,0%
Hoogeweg	v. Starckenborghkanaal-Dorkwerd	-200	-7,4%
Hemelrijk	Adorp-Groningen	800	8,0%
Eemshavenweg	Zuidwolde-Beneluxweg (N46)	2.100	13,6%
Zuidwolde	Zuidwolde-Beneluxweg (Groningerweg)	2.700	45,8%
Ruischerbrug	Groningen-Ten Boer	-1.600	-11,9%
Klein Harkstede	Harkstede-Groningen	-500	-11,9%
Engelbert	Hoogezand-Groningen (A7)	10.800	30,3%
Westerbroek	Waterhuizen-Silenkabrug	-300	-3,1%
De Witte Molen	De Punt-Haren (A28)	2.100	3,9%
Verl. Hereweg	Helpman	1.800	13,0%
Veenweg	Eelderwolde-Groningen	1.400	23,3%
Peizermade	Peize-Hoogkerk	-200	-1,8%
Matsloot	Leek-Hoogkerk (A7)	6.600	14,6%
Totaal	totaal	24.900	10,1%

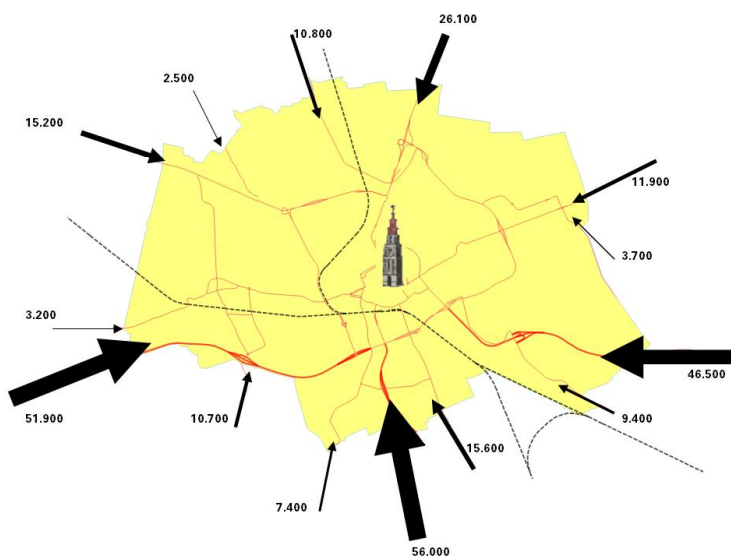
bron: telcijfers gemeente, provincie, Rijkswaterstaat

Kijken we terug in de tijd dan zijn er wel wijzigingen in intensiteit. Over de periode 2001-2011 zijn de etmaaltotalen toegenomen met bijna 25.000 per dag. Deze toename komt vooral door toename op de A7 west van 6.600 en de A7 oost van 10.800. Vanuit de richtingen Ten Boer, Waterhuizen en Harkstede is er een afname van 2.400. Mogelijk gaat een deel van dit verkeer nu over de A7. De A28 kent een toename van 2.100. Vanuit het Noorden is er een toename over de Eemshavenweg en vanuit de richting Zuidwolde, samen van 4.800 voertuigen per etmaal. De toename over de weg naar Zuidwolde kan komen door de Hornbach, die er in 2001 nog niet was. Er is ook een grote toename bij Eelderwolde, dit kan komen door de nieuwe wijk Ter Borch.

Bijlage - Interacties omgeving stad



Figuur 13: Etmaaltotalen motorvoertuigen naar richting. In- en uitgaand op een gemiddelde werkdag



Tabel 11: Etmaaltotalen fietsen en bromfietsen dat de stad in- en uit gaat op een gemiddelde werkdag

telpunt	Wegvak	2010	2011
De Poffert	Hoogkerk - Oostwold	400	400
Slaperstil	Aduard - Groningen	1.550	1.500
Dorkwerderweg	v. Starckenborghkan - Dorkwerd	250	250
Hemelrijk	Adorp - Groningen	800	950
Zuidwolde	Zuidwolde - Beneluxweg	1.300	1.300
Ruischerbrug	Groningen - Ten Boer	970	950
Klein Harkstede	Harkstede - Groningen	550	550
Westerbroek	Waterhuizen - Silenkabrug	800	850
Hereweg	Helpman	10.130	9.740
Helperzoom	Kempkensberg - Waterloolaan	1.000	950
Veenweg	Eelderwolde - Groningen	1.925	1.200
Peizermade	Peize - Hoogkerk	1.320	1.250
Onnerweg	Spoorwegovergang	1.000	950
totaal		22.000	20.840



4. Binding totaal

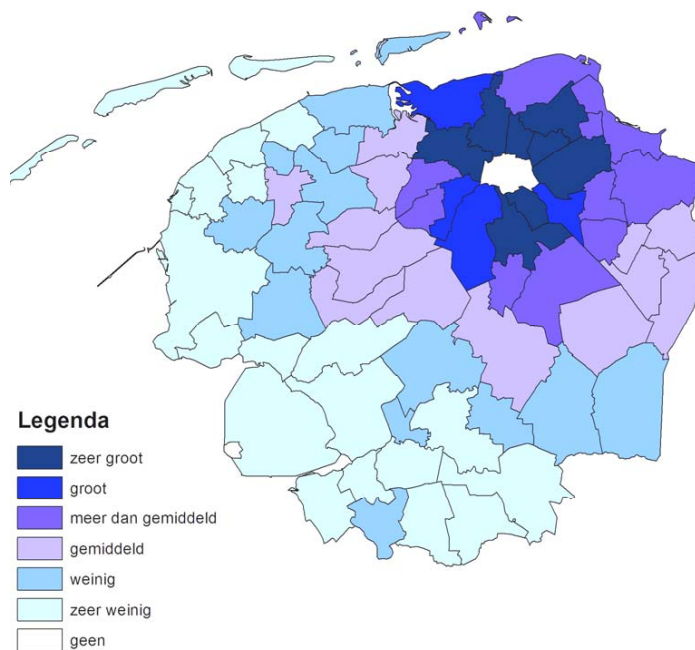
Om een indruk te krijgen van de totale gezamenlijke intensiteit van de verschillende interacties tussen de stad Groningen en het omliggende gebied die we hebben behandeld is het interessant te proberen tot een soort totaalscore te komen.

Om tot een dergelijke totaalscore van binding tussen de stad en omliggende gebieden te komen hebben we daarom de scores van interacties binnen de volgende hoofdonderwerpen opgeteld/samengenomen en gemiddeld:

- Woon-werkrelaties,
- Het percentage mensen dat in Groningen werkt,
- Het bezoek aan de Oosterpoort, de Stadsschouwburg en aan wedstrijden van FC Groningen,
- De verhuizingen van de stad en naar de stad,
- De afkomst van de studenten gebaseerd op de cijfers van het CBS en de Rijksuniversiteit.

De woon-werkrelaties en de afkomst van de studenten hebben we in deze bindings totaalscore dubbel meegeteld om deze belangrijke elementen meer gewicht te geven. Belangrijk omdat het om veel dagelijkse bewegingen gaat. Mensen moeten dagelijks naar school en dagelijks naar hun werk. De koooriëntatie nemen we niet mee omdat er geen gegevens van afzonderlijke gemeenten en niet van het hele onderzochte gebied beschikbaar zijn. Ook van de verkeersstromen zijn geen gegevens van afzonderlijke gemeenten bekend alleen van de richtingen.

Figuur 14: Binding tussen Groningen en de omliggende regio in totaalscore, als indicator op basis van meerdere interacties, gemeenten in Noord-Nederland.



Bijlage - Interacties omgeving stad



De kaart laat duidelijk zien dat een aantal gemeenten buiten de regio Groningen-Assen meer binding heeft met de stad Groningen dan een aantal van de gemeenten binnen die bestuurlijke regio.

De hoogst scorende gemeente buiten de regio Groningen-Assen is Loppersum. Loppersum heeft een hogere bindingsscore dan Leek, Hoogezand, Noordenveld en Assen.

Deze laatstgenoemde vier gemeenten hebben zelf meer werkgelegenheid. Deze gemeenten zijn daardoor voor werkgelegenheid minder afhankelijk van hun omgeving en met name van de stad. Dat kan hun geringere totaalscore op binding met de stad Groningen deels verklaren.

De gemeenten de Marne en Appingedam kennen een hogere bindingsscore met Groningen dan Assen.

Samenvattend zien we dat de provincie Groningen, met uitzondering van de zuid-oosthoek, en de regiogemeenten in Drenthe, inclusief Aa en Hunze, een sterke binding hebben met de gemeente Groningen. Hieromheen ligt een ring met gemeenten met een gemiddelde totale bindingsscore. Van de verder van de stad Groningen verwijderd gelegen gemeenten valt nog op dat de steden Leeuwarden en Zwolle een sterkere binding met Groningen hebben dan de daaromheen liggende gemeenten. Dit zou deels kunnen komen omdat de verbinding met het openbaar vervoer vanuit Groningen met de beide steden beter is dan met deze omliggende gemeenten. Mogelijk geldt dit ook voor Meppel.

De waarden zijn gemiddelden voor de hele gemeenten. Verschillen binnen gemeenten zijn niet meegenomen. De oriëntatie vanuit gemeenten als Aa en Hunze en Oldambt kent dus mogelijk grote verschillen binnen deze gemeenten. De bereikbaarheid per openbaar vervoer en auto en de bijbehorende reistijd is vanuit verschillende plaatsen binnen deze gemeenten heel verschillend.

Bijlage - Brief Gemeenteraden Vervolg op Visitatie Bestuurlijke Toekomst . . .



Telefoon (050) 303 97 97
Fax (050) 303 97 99

secretariaat@groningergemeenten.nl

Aan: De Gemeenteraden van de
Groninger Gemeenten

Ons kenmerk: 130020/BVE/RP/MvdB

Uw kenmerk :

Betreft: Vervolg op visitatie "Bestuurlijke Toekomst Groningen"

Groningen/Ten Boer, 26 februari 2012

Geacht Raadsleden,

Op 28 februari 2013 presenteert de Visitatiecommissie "Bestuurlijke Toekomst Groningen" het rapport met hun bevindingen aan u en aan ons. Dit rapport is het resultaat van een gezamenlijke opdracht van Provincie Groningen en de Groninger gemeenten. Landelijk is het bijzonder dat gemeenten en provincie gezamenlijk laten onderzoeken wat de belangrijke opgaven zijn voor nu en in de toekomst en daarbij advies vragen over de mogelijkheden voor een passende bestuurlijke inrichting. We kunnen dit met recht het 'Groninger Model' noemen. Vanuit dit gezamenlijke opdrachtgeverschap schetsen wij u in deze brief op hoofdlijnen het proces dat plaatsvindt na het verschijnen van het visitatierapport.

Opinievorming

Het provinciebestuur streeft ernaar om rond de zomer een provinciale visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen gereed te hebben. De periode direct na het verschijnen van het advies staat in het teken van opinievorming. Met een 'open mind' in goed overleg en met respect voor elkaar rollen en verantwoordelijkheden komen tot een visie op het lokaal bestuur dat zodanig is toegerust dat het onze inwoners goed kan bedienen. Hiervoor zullen de maanden maart en april benut kunnen worden. Het provinciebestuur zal in die periode ook in gesprek gaan met het College van Burgemeester en Wethouders van uw gemeente om opiniërend over het advies te spreken. In mei vraagt de provincie om de definitieve standpunten van de Groninger gemeenten om zo haar definitieve visie te kunnen vormen.

Gaandeweg dit proces zal de provincie starten met het opstellen van de provinciale eindvisie op bestuurlijke organisatie, uitmondend in een voorstel aan Provinciale Staten de zomer van 2013. Het is een iteratief proces dat zal starten na de verschijning van het advies.

Dit vraagt de komende maanden van alle betrokkenen een forse inzet en inspanning. Wij adviseren u voor de planning van uw eigen proces van meningsvorming rondom de bestuurlijke organisatie de periode van 28 februari tot medio april als periode aan te houden. Deze periode kunt u benutten om opiniërend over het advies van de visitatiecommissie te spreken in uw Raad en met uw College. Als invalshoeken gelden daarbij tevens de ontwerpvisie met vlekkenkaart van de provincie van mei 2012 en uw eigen clusteronderzoeken. Wij kunnen ons goed voorstellen, dat u daarbij ook gevoed zal willen worden door een informatieve bijeenkomst met uw inwoners. Het verdient aanbeveling om dit proces, gezien de vrij korte periode van totstandkoming van de provinciale visie, bijtijds te plannen.

Nader stappenplan

Een exact stappenplan voor het proces kunnen wij op dit moment nog niet geven. Daarvoor is het nodig de inhoud van het visitatierapport te kennen. In de eerste week van maart zullen wij u hier nader over informeren.

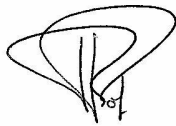
Bijlage - Brief Gemeenteraden Vervolg op Visitatie Bestuurlijke Toekomst . . .

Wij wensen u in de komende tijd inspirerende en constructieve discussies toe, die meehelpen om te komen tot het invullen van de bestuurlijke uitdagingen voor nu en in de toekomst.

Een brief van gelijke strekking hebben wij gestuurd aan het College van Burgemeester en Wethouders van uw gemeente.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Groninger Gemeenten

Provincie Groningen



H.K. Pot
Voorzitter VGG



M.J. van den Berg
Commissaris van de Koningin

Bijlage - Brief provincie vervolproces 08032013



bezoekadres: Martinikerhof 12

Colleges van Burgemeester en Wethouders
van de gemeenten in de provincie Groningen

postadres: Postbus 610
9700 AP
Groningen

algemeen telefoonnr.: 050 316 49 11

algemeen faxnr.: 050 316 49 33

www.provinciegroningen.nl
info@provinciegroningen.nl

Datum : - 8 MAART 2013
Briefnummer : 2013-10.076/10/A.23, BJC
Zaaknummer : 448905
Behandeld door : F. van der Geest
Telefoonnummer : (050) 316 4679
Antwoord op :
Bijlage :
Onderwerp : Rapport visitatiecommissie vervolproces

Geacht college,

Op donderdag 28 februari 2013 heeft de Visitatiecommissie "Bestuurlijke Toekomst Groningen" haar advies Grenzeloos Gunnen gepresenteerd. In onze gezamenlijke brief met de Vereniging Groninger Gemeenten van 26 februari jl. (kenmerk 130021/BVE/RP/MvdB) kondigden wij aan, u in de eerste week van maart nader te informeren over het vervolproces. Met deze brief geven wij daar invulling aan.

Het rapport

De commissie schrijft in haar rapport, dat gemeenten steeds complexere maatschappelijke opgaven hebben op het gebied van bijvoorbeeld werk, voorzieningen in relatie tot krimp en vergrijzing. Deze vervullen ze voor inwoners, bedrijven en (maatschappelijke) organisaties. Om hier voldoende voor toegerust te zijn, geeft de commissie aan dat het noodzakelijk is in de provincie te komen tot een herindeling naar zes gemeenten. Ook gaat het advies in op de provinciale taak- en rolopvatting en de bestuurscultuur in onze provincie.

Op hoofdlijnen onderschrijven wij de analyse en oplossingsrichtingen van de visitatiecommissie.

Naar wij menen is gemeentelijke herindeling onontkoombaar en geeft de commissie hierover een goed onderbouwd advies. De geschetste samenhang tussen een enerzijds noodzakelijke schaalvergroting van gemeenten en anderzijds een schaalverkleining spreekt ons aan, evenals de genoemde vermaatschappelijking van publieke taken. De noodzaak om te komen tot een cultuur van vertrouwen en samenwerking wordt terecht door de commissie verbonden aan het structuurvraagstuk. De kritische reflectie op ons eigen functioneren, trekken wij ons aan. Wij vinden het van belang om de genoemde aspecten onderdeel te laten zijn van het vervolproces.

Het vervolproces

Wij achten het van groot belang dat gemeenten en provincie in de komende periode een nadere uitwerking geven aan het advies van de visitatiecommissie. Over een constructief vervolg zullen gemeenten en provincie zowel in eigen huis,

GEDEPUTEERDE STATEN



Bijlage - Brief provincie vervolgproces 08032013

met raden/staten, als met burgers, maatschappelijke partijen en elkaar het gesprek aangaan.

Voor de gesprekken tussen gemeenten en provincie, verwachten wij op korte termijn van de door de visitatiecommissie benoemde zes gebieden een uitnodiging te ontvangen voor een bestuurlijk gesprek. Bij deze gesprekken laten wij ons steeds door twee collegeleden vertegenwoordigen. Wij kunnen ons voorstellen, dat in dit gesprek de volgende onderwerpen in ieder geval aan de orde komen:

- Het vervolgproces binnen de gemeente(n);
- Een eerste reactie op de door de visitatiecommissie geformuleerde inhoudelijke urgentie op een aantal thema's;
- Hoe de gemeenten het door de commissie benoemde cultuuraspect zien;
- De verwachtingen die gemeenten hebben richting de provincie.

Voor het maken van deze bestuurlijke afspraken, kunt u contact opnemen met mevrouw R. Hogenkamp, 050-3164103 of r.a.hogenkamp@provinciegroningen.nl.

Voorafgaand aan deze bestuurlijke gesprekken, organiseren wij in maart ook een ambtelijke gespreksronde om met elkaar de vervolgstappen, van zowel gemeenten als van de provincie, nader te bespreken. Dan zal ook de vraag aan de orde komen op welke wijze de provincie ondersteuning kan bieden, zoals in het rapport Grenzeloos Gunnen wordt voorgesteld.

Tot slot, in de brief van 26 februari jl. gaven wij aan in mei de definitieve standpunten van gemeenten te willen ontvangen om zo onze provinciale visie op te kunnen stellen. Dit willen wij graag wat verduidelijken. Uiterlijk eind april vernemen wij van u hoe u invulling gaat geven aan de aanbevelingen uit het advies van de visitatiecommissie. Deze informatie willen wij kunnen betrekken bij de vorming van onze provinciale visie.

De urgentie die uit het rapport Grenzeloos Gunnen blijkt, stelt ons voor een gezamenlijke uitdaging om vanuit inhoudelijke opgaven de inrichting van het lokaal en provinciaal bestuur zo vorm te geven, dat daarmee voortvarend gewerkt kan worden aan het welzijn van onze inwoners en de welvaart van onze provincie. Daar hebben onze inwoners, verenigingen, ondernemers en instellingen recht op. Wij hopen samen met u een constructief en positief vervolg te kunnen geven aan het advies dat er nu ligt.

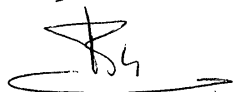
Wij vertrouwen er op u met bovenstaande voor het moment voldoende geïnformeerd te hebben en zien uw uitnodiging graag tegemoet.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:



, voorzitter.



, secretaris.

Bijlage - Brief GS aan PS 130314



bezoekadres: Martinikerhof 12

Aan Provinciale Staten

postadres: Postbus 610
9700 AP
Groningen

algemeen telefoonnr.: 050 316 49 11

algemeen faxnr.: 050 316 49 33

www.provinciegroningen.nl
info@provinciegroningen.nl

Datum : 14 MAART 2013
Briefnummer : 2013-10.847/11/A.25, PPM
Zaaknummer : 449536
Behandeld door : Dam B.H.C. van
Telefoonnummer : (050) 316 4355
E-mail : b.h.c.van.dam@provinciegroningen.nl
Bijlage : 1
Onderwerp : bestuurlijke toekomstvisie

Geachte dames en heren,

Op 28 februari 2013 heeft de Visitatiecommissie "Bestuurlijke Toekomst Groningen" haar rapport "Grenzeloos gunnen" aan de gemeenten en ons aangeboden. Dit rapport is het resultaat van een gezamenlijk opdracht van ons college en de Vereniging Groninger Gemeenten (VGG). Wij zien het als een zeer betekenisvol moment in het gehele proces van versterking van de bestuurlijke organisatie, een proces waarover wij u diverse keren bij brief hebben geïnformeerd. Het doel van dit proces is te komen tot een zo veel mogelijk door provincie en gemeenten gedragen en toekomstbestendige visie op de bestuurlijke organisatie in onze provincie. Uit het rapport blijkt de urgentie om zo snel mogelijk te komen tot een herindeling naar maximaal zes gemeenten. Daarom willen wij ook graag zo snel mogelijk de rol en consequenties voor de provincie bespreken met uw Staten.

Wij onderschrijven de analyse en oplossingsrichtingen van de visitatiecommissie. De commissie "Bestuurlijke Toekomst Groningen" geeft met een goed onderbouwd advies aan dat gemeentelijke herindeling onontkoombaar is. De geschetste samenhang tussen een enerzijds noodzakelijke schaalvergroting van gemeenten en anderzijds een schaalverkleining binnen gemeenten spreekt ons aan, evenals de genoemde vermaatschappelijking van publieke taken. De noodzaak om te komen tot een cultuur van vertrouwen en samenwerking wordt terecht door de commissie verbonden aan het structuurvraagstuk. Er is te weinig sprake van gunnen en te veel van elkaar beconcurreren. Dat geldt zowel voor ons als voor de gemeenten en zowel voor ons in relatie tot de gemeenten als tussen gemeenten onderling. De opdracht tot een kritische reflectie op ons eigen functioneren trekken wij ons aan. Wij vinden het van belang om de genoemde aspecten onderdeel te laten zijn van het vervolgproces. In onze ogen betreft dit zowel uw rol als onze rol alsook die van de ambtelijke organisatie.

Als specifiek punt van aandacht zien wij de provinciegrenzen. Dit speelt een rol in het debat en het is van belang dat wij hierover nu een heldere positie innemen. Wij zijn het wat dit punt betreft eens met de commissie: beperk je nu eerst met voorstellen tot het Groninger grondgebied, maar erken dat de provinciegrenzen niet heilig zijn en dat ook nu al grensoverschrijdende samenwerking mogelijk is. Dit

GEDEPUTEERDE STATEN



Bijlage - Brief GS aan PS 130314

betekent komen tot gemeentelijke herindelingen binnen de bestaande provinciegrenzen

Als gemeenten vanuit die voorgestelde indeling vervolgens met grensoverschrijdende voorstellen komen, beoordelen we die op hun merites. Argumenten hiervoor moeten wat ons betreft dan aangedragen worden vanuit de inhoud van de maatschappelijke vraagstukken. Een debat over de provinciale schaalgrootte is nu niet aan de orde. Als het proces van de gemeentelijke herindeling tot besluitvorming komt ontstaat wat ons betreft een nieuwe situatie, wij zullen dan onze positie bepalen.

Wij hebben inmiddels de colleges van burgemeester en wethouders met een brief over onze opvattingen en over de insteek die wij voorstaan voor het verdere proces geïnformeerd. Daarin hebben wij ook aangegeven dat wij vanaf nu willen handelen vanuit het perspectief zoals dat in het rapport is geschetst. In de komende periode gaan wij het gesprek met de gemeenten aan. Daarbij gaan wij uit van gesprekken per te vormen gemeente. Wij streven er naar dit eind april af te ronden. Een afschrift van de brief treft u bijgevoegd aan.

De commissie "Bestuurlijke Toekomst Groningen" beveelt aan dat de te vormen gemeenten toekomstvisies opstellen en dat de provincie daarvoor kaders biedt. Hiervoor halen wij uit bestaande beleidsdocumenten kaders en waar nodig verduidelijken wij deze. Daarbij hanteren wij de twee onderstaande uitgangspunten. Deze vloeien voort uit onze werkwijze om vanaf nu te redeneren vanuit het in het rapport geschetste perspectief.

1. Deze kaders zijn gelet op het advies van de commissie gericht op onderwerpen die gerekend kunnen worden tot de provinciale kerntaken.
2. Het zijn die kaders die betrekking hebben op de werkelijk bovenlokale en strategische doelstellingen, belangen en ontwikkelopgaven.

Vanuit de inhoud gezien is evenzo belangrijk, hoe wij het advies van de commissie vanaf nu laten doorwerken in onze eigen provinciale besluitvorming. Dit kan gevolgen hebben voor de taak- en rolopvatting van de ambtelijke organisatie, ons college en uw Staten. Wij vinden dat dit ondersteunend moet zijn aan het gewenste perspectief en er zeker niet belemmerend op moet werken. Wij zullen uitwerken wat dit concreet moet betekenen.

Ons voornemen is om u voor deze zomer te informeren over de resultaten van de gevoerde gesprekken en u onze visie op bestuurlijk Groningen voor te leggen.

Graag vernemen wij of u instemt met ons oordeel over het rapport, met het proces zoals wij dat globaal aan de gemeenten hebben geschetst en met de benadering zoals wij die hierboven aangeven over de inhoudelijke- en cultuuraspecten.

Bijlage - Brief GS aan PS 130314

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:



, voorzitter.



, secretaris.

Bijlagen:

Nr.	Titel	Bijgevoegd	Ter inzage in de Statenkast
1	Onze brief van 8 maart 2013 aan de colleges van B&W van alle gemeenten in de provincie	X	

Bijlage - Brief GS aan PS 130314



provincie
groningen

bezoekadres: Martinikerkhof 12

Colleges van Burgemeester en Wethouders
van de gemeenten in de provincie Groningen

postadres: Postbus 610
9700 AP
Groningen

algemeen telefoonnr: 050 316 49 11

algemeen faxnr: 050 316 49 33

www.provinciegroningen.nl
info@provinciegroningen.nl

GEDEPUTEERDE STATEN

Datum : **8 MAART 2013**
Briefnummer : 2013-10.076/10/A.23, BJC
Zaaknummer : 448905
Behandeld door : F. van der Geest
Telefoonnummer : (050) 316 4679
Antwoord op :
Bijlage :
Onderwerp : Rapport visitatiecommissie vervolgproces

Geacht college,

Op donderdag 28 februari 2013 heeft de Visitatiecommissie "Bestuurlijke Toekomst Groningen" haar advies Grenzeloos Gunnen gepresenteerd. In onze gezamenlijke brief met de Vereniging Groninger Gemeenten van 26 februari jl. (kenmerk 130021/BVE/RP/MvdB) kondigden wij aan, u in de eerste week van maart nader te informeren over het vervolgproces. Met deze brief geven wij daar invulling aan.

Het rapport

De commissie schrijft in haar rapport, dat gemeenten steeds complexere maatschappelijke opgaven hebben op het gebied van bijvoorbeeld werk, voorzieningen in relatie tot krimp en vergrijzing. Deze vervullen ze voor inwoners, bedrijven en (maatschappelijke) organisaties. Om hier voldoende voor toegerust te zijn, geeft de commissie aan dat het noodzakelijk is in de provincie te komen tot een herindeling naar zes gemeenten. Ook gaat het advies in op de provinciale taak- en rolopvatting en de bestuurscultuur in onze provincie.

Op hoofdlijnen onderschrijven wij de analyse en oplossingsrichtingen van de visitatiecommissie.

Naar wij menen is gemeentelijke herindeling onontkoombaar en geeft de commissie hierover een goed onderbouwd advies. De geschetste samenhang tussen een enerzijds noodzakelijke schaalvergroting van gemeenten en anderzijds een schaalverkleining spreekt ons aan, evenals de genoemde vermaatschappelijking van publieke taken. De noodzaak om te komen tot een cultuur van vertrouwen en samenwerking wordt terecht door de commissie verbonden aan het structuurvraagstuk. De kritische reflectie op ons eigen functioneren, trekken wij ons aan. Wij vinden het van belang om de genoemde aspecten onderdeel te laten zijn van het vervolgproces.

Het vervolgproces

Wij achten het van groot belang dat gemeenten en provincie in de komende periode een nadere uitwerking geven aan het advies van de visitatiecommissie. Over een constructief vervolg zullen gemeenten en provincie zowel in eigen huis,



Bijlage - Brief GS aan PS 130314

met raden/staten, als met burgers, maatschappelijke partijen en elkaar het gesprek aangaan.

Voor de gesprekken tussen gemeenten en provincie, verwachten wij op korte termijn van de door de visitatiecommissie benoemde zes gebieden een uitnodiging te ontvangen voor een bestuurlijk gesprek. Bij deze gesprekken laten wij ons steeds door twee collegeleden vertegenwoordigen. Wij kunnen ons voorstellen, dat in dit gesprek de volgende onderwerpen in ieder geval aan de orde komen:

- Het vervolgproces binnen de gemeente(n);
- Een eerste reactie op de door de visitatiecommissie geformuleerde inhoudelijke urgentie op een aantal thema's;
- Hoe de gemeenten het door de commissie benoemde cultuuraspect zien;
- De verwachtingen die gemeenten hebben richting de provincie.

Voor het maken van deze bestuurlijke afspraken, kunt u contact opnemen met mevrouw R. Hogenkamp, 050-3164103 of r.a.hogenkamp@provinciegroningen.nl.

Voorafgaand aan deze bestuurlijke gesprekken, organiseren wij in maart ook een ambtelijke gespreksronde om met elkaar de vervolgstappen, van zowel gemeenten als van de provincie, nader te bespreken. Dan zal ook de vraag aan de orde komen op welke wijze de provincie ondersteuning kan bieden, zoals in het rapport Grenzeloos Gunnen wordt voorgesteld.

Tot slot, in de brief van 26 februari jl. gaven wij aan in mei de definitieve standpunten van gemeenten te willen ontvangen om zo onze provinciale visie op te kunnen stellen. Dit willen wij graag wat verduidelijken. Uiterlijk eind april vernemen wij van u hoe u invulling gaat geven aan de aanbevelingen uit het advies van de visitatiecommissie. Deze informatie willen wij kunnen betrekken bij de vorming van onze provinciale visie.

De urgentie die uit het rapport Grenzeloos Gunnen blijkt, stelt ons voor een gezamenlijke uitdaging om vanuit inhoudelijke opgaven de inrichting van het lokaal en provinciaal bestuur zo vorm te geven, dat daarmee voortvarend gewerkt kan worden aan het welzijn van onze inwoners en de welvaart van onze provincie. Daar hebben onze inwoners, verenigingen, ondernemers en instellingen recht op. Wij hopen samen met u een constructief en positief vervolg te kunnen geven aan het advies dat er nu ligt.

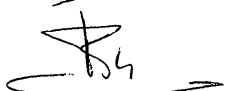
Wij vertrouwen er op u met bovenstaande voor het moment voldoende geïnformeerd te hebben en zien uw uitnodiging graag tegemoet.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:



, voorzitter.



, secretaris.

Bijlage - Decentralisatiebrief plasterk



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres

-

_De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2013-0000108917

Uw kenmerk

Datum 19 februari 2013
Betreft Decentralisatiebrief

In deze brief informeer ik u, namens het kabinet, over de aanpak om tot meer samenhang te komen tussen de voorgenomen decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd. Met deze brief voldoe ik aan de toezegging die ik tijdens de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb gedaan aan uw Kamer¹.

Het uitgangspunt van het kabinet is dat de zelfredzaamheid van de burger maximaal dient te worden gefaciliteerd en gestimuleerd. Goede ondersteuning en - nog belangrijker - goede gezondheid en actieve deelname aan de maatschappij zijn namelijk niet alleen een zaak van de overheid. Burgers zijn samen met hun netwerk in de eerste plaats zelf verantwoordelijk. Desalniettemin moeten mensen die het echt nodig hebben, kunnen blijven rekenen op de ondersteuning door de overheid. Ondersteuning die aansluit bij de behoefte van burgers en aansluit bij hun mogelijkheden. Gemeenten kunnen op deze manier beter inspelen op de behoefte van burgers.

Tegelijkertijd ziet het kabinet, net als de VNG, dat maatwerk nodig is bij de ondersteuning van burgers en onnodige bureaucratie vermeden kan worden door het anders, dichter bij de burger, organiseren van dienstverlening. Niet de huidige afzonderlijke regelingen en voorzieningen dienen daarbij centraal te staan, maar de individuele ondersteuningsbehoefte van de burger. Daarvoor is het noodzakelijk dat op de verschillende niveaus schotten tussen de voorzieningen worden doorbroken. Bovendien moet er een einde komen aan de praktijk, waarin vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van gezinnen met Multi-problematiek. Inzet moet zijn dat er één persoon is die hen namens de gemeente ondersteunt en begeleidt op basis van een integraal plan voor het gehele huishouden. Gemeenten zijn de aangewezen bestuurslaag om dit te realiseren; zij kunnen voorzien in de noodzakelijke integraliteit en maatwerk én kunnen beter inspelen op de rol van het sociale netwerk rond de burger. Hulp moet zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet. Dit vergt echter wel een aanpassing van het huidige systeem. Aanpassingen die nodig zijn om te voorkomen dat mensen juist op de zwakste momenten in hun leven, wanneer ze behoefte hebben aan ondersteuning, oplopen tegen bureaucratie en bestuurlijke

¹ Toezegging aan dhr. Heijnen tot een notitie omtrent de aanpak van de decentralisaties in het voorjaar van 2013 (d.d. 18-12-2012 begrotingsbehandeling BZK)

Bijlage - Decentralisatiebrief plasterk

afstemming. Aanpassingen waarmee tevens de stijgende kosten in de zorg worden teruggedrongen.

Datum
19 februari 2013
Kenmerk
2013-0000108917

Het kabinet kiest er dan ook voor om de door het vorige kabinet ingezette decentralisatiebeweging in het sociale domein door te zetten en zo vorm te geven dat gemeenten in staat zijn deze verandering waar te maken. Ook dient de uitvoeringskracht van gemeenten versterkt te worden om de nieuwe taken kwalitatief goed uit te voeren. In het vervolg van deze brief wordt aangegeven welke randvoorwaarden het kabinet nodig acht om de integraliteit tussen de decentralisaties te waarborgen, zodat uiteindelijk de burger beter kan worden ondersteund. Tevens geeft de brief aan wat wordt verwacht van gemeenten en op welke wijze het Rijk gemeenten wil ondersteunen om deze omvangrijke decentralisatie opgave te doen slagen.

Decentralisatie vraagt om grotere uitvoeringskracht van gemeenten

De decentralisaties stellen forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten: bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om deze taken adequaat uit te voeren en deze integraal aan te bieden.

Kabinet en gemeenten hebben een gezamenlijke doelstelling om van de decentralisaties in het sociale domein een succes te maken. Het kabinet zal gemeenten bij de implementatie van de decentralisaties waar nodig ondersteunen en bijdragen aan de beoogde transformatie. Het kabinet staat een coalitieaanpak voor, waaronder intensieve samenwerking met gemeenten en de VNG. Op diverse manieren worden gemeentelijke bestuurders en ambtenaren ondersteund in het adequaat vorm geven van de te decentraliseren taken. Deze ondersteuning houdt ook in dat waar nodig landelijk een handreiking of leidraad wordt ontwikkeld, waardoor wordt voorkomen dat op vele plaatsen hetzelfde wiel moet worden uitgevonden. Gedacht kan worden aan een leidraad voor inkoop of indicatie-instelling. Dit bevordert een doelmatige inzet van middelen. Deze aanpak wordt verderop in deze brief nader toegelicht.

Het kabinet is verder van oordeel dat de uitvoeringskracht van gemeenten via twee sporen gericht op samenwerking en opschaling dient te worden versterkt. Dit om de decentralisaties goed op te pakken en de opgaven op het sociale domein op de langere termijn zelfstandig uit te kunnen voeren.

Het heeft de voorkeur van het kabinet dat de uitvoering van dit omvangrijke terrein wordt belegd binnen de democratisch gelegitimeerde, bestuurlijke hoofdstructuur, zodat burgers invloed op het beleid kunnen uitoefenen via raadsverkiezingen. Op langere termijn zouden er alleen nog gemeenten moeten zijn van in beginsel 100.000⁺ inwoners, waarbij wel ruimte wordt geboden voor maatwerk op basis van bevolkingsdichtheid of de geografische context. Gemeenten hebben deze opschaling nodig om een goede partner te zijn voor maatschappelijke organisaties zoals zorginstellingen en om financiële risico's te kunnen dragen en te beschikken over de benodigde kennis en capaciteit.

Gemeentelijke herindeling is echter een langlopend en zorgvuldig traject waar de decentralisaties niet op kunnen wachten, omdat de inhoudelijke en financiële belangen bij de decentralisaties hiervoor te groot zijn. Het proces van

Bijlage - Decentralisatiebrief plasterk

decentralisatie is ingezet en de eerste decentralisaties in het sociale domein vinden plaats in 2014. De gemeentelijke uitvoeringskracht moet daarom reeds op korte termijn versterkt zijn. Dit kan door voort te bouwen op de huidige praktijk, waarin gemeenten intergemeentelijke samenwerkingsverbanden benutten ter versterking van hun uitvoeringskracht. Tegelijkertijd vormen deze bestuurlijke hulpstructuren gezien de voorkeur van het kabinet geen permanent alternatief.

Datum
19 februari 2013
Kenmerk
2013-0000108917

Het kabinet kiest daarom voor een tweesporenbeleid om de uitvoeringskracht van gemeenten te borgen:

1. Gemeenten worden op korte termijn gevraagd onder een aantal voorwaarden congruente samenwerkingsverbanden rond de decentralisaties te vormen. Spoor 1 moet voor 1 januari 2014 zijn gerealiseerd. Om dit mogelijk te maken is al in het voorjaar van 2013 (uiterlijk 31 mei) duidelijkheid nodig over de verbanden waarin gemeenten de decentralisaties willen gaan uitvoeren.
2. Via een tweede spoor wordt de opschaling van gemeenten bevorderd, onder andere door provincies meer mogelijkheden te geven om herindelingen te initiëren. Hiertoe wordt een nieuw Beleidskader gemeentelijke herindeling opgesteld en wordt gezocht naar (financiële) prikkels gericht op opschaling.

Spoor 1 Samenwerking bij de decentralisaties

Via het eerste spoor wordt gewerkt aan krachtige samenwerkingsverbanden van gemeenten om de decentralisaties goed te laten landen. Congruentie - samenwerking op verschillende terreinen vindt plaats tussen dezelfde gemeenten - draagt hieraan bij. Het kabinet verkiest bij de te decentraliseren taken samenwerking boven het aanwijzen van centrumgemeenten. Het aanwijzen van centrumgemeenten heeft als voordeel dat de constructie helder is, uitvoeringskracht garandeert en een fusieprikkel kan opleveren. Maar daar staat tegenover dat er een significant democratisch deficit is. Indien alleen 100.000⁺ gemeenten centrumgemeente zouden worden, woont het grootste deel van de Nederlanders in een niet-centrumgemeente. Bovendien dragen de centrumgemeenten alle (financiële) risico's. De buurgemeenten zullen wellicht juist niet willen fuseren, wanneer ze bediend worden zonder risico's te dragen. Voor deze oplossing ontbreekt ook draagvlak bij gemeenten. Deze bezwaren gelden overigens in mindere mate wanneer gemeenten op basis van een gemeenschappelijke regeling zelf taken beleggen bij een centrumgemeente.

De decentralisaties vinden plaats naar alle afzonderlijke gemeenten, maar om voorafgaand aan de decentralisaties voldoende uitvoeringskracht te realiseren wordt hen verzocht de uitvoering (op onderdelen) op een hoger schaalniveau te beleggen. Het kabinet ziet een driedeling voor zich gebaseerd op de inhoud van de te decentraliseren taken. Op deze wijze wordt een kwalitatief verantwoorde uitvoering door gemeenten geborgd. Waar nodig zal deze taaktoedeling in de decentralisatiewetgeving worden vastgelegd.

- a) Taken die door alle gemeenten kunnen worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld gemeentelijke eerstelijnszorg en het bieden van een loketfunctie voor de burger.
- b) Taken die vragen om een uitvoering op een niveau van minimaal ca. 100.000 inwoners, met ruimte voor maatwerk. Het kabinet denkt daarbij bijvoorbeeld aan taken op het terrein van inkoop. Om de voorgestane integrale aanpak te

Bijlage - Decentralisatiebrief plasterk

bevorderen streeft het kabinet naar samenwerkingsverbanden, die de diverse decentralisaties in samenhang oppakken. De samenwerkingsverbanden dienen tijdig voor de eerste decentralisatie per 1 januari 2014 operationeel te zijn. Samenwerken in een groter verband zal voor veel gemeenten niet nieuw zijn. Gemeenten maken al deel uit van vele samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld voor een gezamenlijke sociale dienst, een gezamenlijke sociale werkvoorziening of de uitvoering van de Wmo. Dit is een goede ontwikkeling, maar de belangen bij de huidige decentralisatieoperatie zijn dermate groot dat het kabinet wil borgen dat elke gemeente in Nederland deel uitmaakt van een voldoende stevig samenwerkingsverband met een bereik van in principe 100.000 inwoners. Uitgangspunt is het streven naar congruentie, waarbij zoveel mogelijk bestaande, goed functionerende samenwerkingsverbanden gerespecteerd zullen worden.

Datum
19 februari 2013
Kenmerk
2013-0000108917

- c) Taken die vragen om uitvoering op bovenregionaal niveau, of zelfs op provinciaal of landelijk niveau. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om inkoop van zeer specialistische taken en dienstverlening en samenwerking op het niveau van de arbeidsmarkt en zorg voor de jeugd. Er zijn in de vorige kabinetsperiode reeds afspraken gemaakt over bij bovenregionaal niveau te beleggen taken die noodzakelijk zijn voor invoering van de Participatiewet en de jeugdzorg. Onderwerpen als werkgeversdienstverlening kunnen beter op dit niveau ingevuld worden om het aantal bestuurlijke contacten voor bedrijven, en daarmee hun lastendruk, zoveel mogelijk te beperken. Bij de jeugdzorg is uitvoering op dit niveau afgesproken voor taken als de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Ook het Meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling en residentiële zorg kunnen het best op dit niveau worden uitgevoerd. Het kabinet kan zich voorstellen dat bij de decentralisaties blijkt dat er bepaalde specialistische taken zijn die ook beter op dit niveau uitgevoerd kunnen worden of zelfs landelijk kunnen worden georganiseerd.

Helaas ontwikkelen zich op het bovenregionale niveau voor een – naar het zich nu laat aanzien – beperkt aantal gemeenten verschillende regio-indelingen. De meeste gemeenten zitten in dezelfde regio voor de arbeidsmarkt en voor de jeugdzorg. Het kabinet vraagt gemeenten om wanneer taken op het sociaal domein bovenregionaal worden uitgevoerd deze binnen congruente samenwerkingsverbanden te beleggen. Ook de VNG onderschrijft het belang van inhoudelijk logische, robuuste buitengrenzen.

Deze benadering, die is gebaseerd op de inhoud van de bij gemeenten te beleggen taken, sluit goed aan bij de aanpak waar de VNG namens gemeenten mee is gekomen om de uitvoeringskracht te versterken. Het kabinet constateert dat ook de VNG streeft naar uitwerking van niet vrijblijvende samenwerkingsverbanden, waarbij incongruentie en bestuurlijke drukte worden teruggedrongen. De VNG stelt voor dat gemeenten met elkaar in gesprek gaan om voor 31 mei 2013 met voorstellen voor (nieuwe) samenwerkingsverbanden in het sociale domein te komen. Dit geeft vertrouwen dat gemeenten een goede invulling aan deze samenwerkingsverbanden zullen geven. Het kabinet ziet graag dat deze gesprekken plaats vinden in samenspraak met provincies. Ik zal met VNG en IPO in gesprek gaan over het verdere proces, waaronder het tijdpad. Dit mede in relatie tot de tijdpaden van de decentralisatiewetgeving.

- De VNG formuleert de volgende criteria voor de samenwerking tussen gemeenten:
- In de gekozen samenwerking is voldoende stevige regie richting en een

Bijlage - Decentralisatiebrief plasterk

goed partnerschap met (grote) maatschappelijke en zorginstellingen te realiseren;

- De gekozen samenwerking biedt voldoende basis voor goed risicomangement;
- De gekozen samenwerking heeft een schaal die efficiënt is (gezien omvang cliëntenstroom c.q. aantal aanbieders);
- Het voorkomen van 'witte vlekken' bij de keuzes die gemaakt worden;
- Voldoende voortgang bij de operationalisatie van de gekozen schaal/samenwerking.

Datum

19 februari 2013

Kenmerk

2013-0000108917

Daarbij formuleert het kabinet nog als aanvullend criterium de positie van de centrumgemeenten. Voorkomen moet worden dat kleinere gemeenten zich eenzijdig aansluiten om deze centrumgemeenten heen, waardoor deze laatste in een geïsoleerde positie terecht kunnen komen. Het kabinet zal deze criteria benutten bij een verdere uitwerking van de aan de samenwerkingsverbanden te stellen eisen. In lijn met de inzet van de VNG zal de komende periode benut worden om gezamenlijk met gemeenten en provincies te monitoren hoe gemeenten hun samenwerking vormgeven en waar nodig bij te sturen. Indien uit de monitoring blijkt dat in een gebied de vorming van samenwerkingsverbanden niet goed loopt, zal indringend met de betrokken gemeenten worden gesproken. In de decentralisatiewetgeving zal worden voorzien in bepalingen om samenwerking op te kunnen leggen, indien deze ondanks de inzet vanuit het Rijk, provincies en gemeenten niet van de grond zou komen.

Spoor 2 Herindeling van gemeenten

Met spoor 1 wil het kabinet voldoende borgen dat alle gemeenten de nieuwe (en huidige) taken kunnen (blijven) uitvoeren met voldoende kwaliteit. Spoor 2 werkt toe naar het eindbeeld van 100.000+ gemeenten, waarbij er ruimte is voor maatwerk.

De afgelopen jaren neemt het aantal gemeenten vanwege herindelingen jaarlijks al met ca. 10 af. De verwachting is dat de vormgeving van samenwerkingsverbanden een hefboomwerking heeft op een aantal gemeenten om door te pakken met een herindeling. Daarmee versnelt bovengenoemde aanpak de opschaling 'van onderop'.

Om een verdere versnelling mogelijk te maken, komt het kabinet in mei met een nieuw Beleidskader gemeentelijke herindeling, waarin nader wordt ingegaan op de wijze waarop het kabinet de opschaling wil bevorderen. Het huidige uitgangspunt dat herindelingen zoveel mogelijk van onderop plaatsvinden, zal door het kabinet worden genuanceerd. Provincies krijgen in dit nieuwe Beleidskader een steviger rol om zelf herindelingen te initiëren, ook wanneer niet elke gemeente het daarmee eens is. Daarbij heeft het kabinet overigens nog steeds een voorkeur voor herindelingvoorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten kunnen rekenen.

Voor de rol van de provincie zal vergroot worden. De provinciale rol is primair die van stimulator en facilitator. Wanneer gemeenten er onderling niet goed uitkomen of wanneer de provincie de inschatting maakt dat de uitkomst van het gesprek tussen gemeenten suboptimaal is voor de regio, zal de provincie een meer sturende, inhoudelijke rol moeten oppakken.

In aansluiting op deze aanpak onderzoekt het kabinet (financiële) prikkels gericht op opschaling. Daartoe zullen naar verwachting in de eerste helft van dit jaar

Bijlage - Decentralisatiebrief plasterk

voorstellen worden geformuleerd.

Het kabinet komt zo snel mogelijk met een brief aan provincies en gemeenten over de uitwerking van het tweesporenbeleid. In deze brief zal worden ingegaan op de procesaanpak voor beide sporen en de criteria die het kabinet aan samenwerkingsverbanden verbindt.

Datum
19 februari 2013
Kenmerk
2013-0000108917

Decentralisatie vraagt om juiste Rijksbenadering

Om de omslag in het sociale domein te bewerkstelligen is een heldere rolverdeling noodzakelijk tussen gemeenten en het Rijk. Het is niet de bedoeling om alle verworven rechten van burgers binnen de huidige kaders over te dragen naar gemeenten. De beleidsvrijheid van gemeenten kan daarentegen in sommige gevallen wel begrensd worden door rechtsbescherming en rechtszekerheid voor de burger. Dit kan zich vertalen in landelijk uniforme rechten en plichten, waardoor gemeenten gehouden zijn aan specifieke regelgeving omtrent de kwaliteit van de uitvoeringtoezicht en informatielast. Voor veel andere, veelal op brede groepen van toepassing zijnde voorzieningen geldt dat de integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid geheel aan gemeenten kan worden gelaten. Dan is de meer generieke wet- en regelgeving voor toezicht, informatievoorziening en dergelijke van toepassing. Het is dan ook veelal niet nodig in de wet eisen te stellen aan de wijze waarop de gemeente de taak invult; dit zou juist de voorgestane integrale aanpak door gemeenten kunnen belemmeren. Het Rijk blijft na de decentralisaties wel verantwoordelijk voor de werking van het systeem. Hiertoe zal het Rijk met de VNG en gemeenten afspraken maken over een stevige monitoring van de bereikte resultaten in relatie tot de uitgaven in het sociaal domein, door te meten, te benchmarken en te vergelijken. Tenslotte trekken Rijk en VNG samen op in de communicatie van de maatregelen richting de burgers.

Om de beoogde rolverdeling tussen Rijk en gemeenten te realiseren wordt invulling gegeven aan een aantal randvoorwaarden. Dergelijke randvoorwaarden spelen een grote rol bij het mogelijk maken van een integrale aanpak binnen het sociale domein. Deze randvoorwaarden worden hieronder kort toegelicht. De komende periode wordt benut om deze verder uit te werken. Als coördinerend minister voor de decentralisaties zal ik deze randvoorwaarden gebruiken als leidraad bij de bespreking van de voortgang van de decentralisaties in de Ministeriele Commissie Decentralisaties. Hierbij geldt dat de decentralisaties die reeds in een vergevorderd stadium van voorbereiding zijn deels op een later moment in lijn zullen worden gebracht met deze uitgangspunten. Dit om te voorkomen dat de voorgenomen decentralisaties en bijbehorende tijdspaden en financiële kaders worden doorbroken.

- Integraal budget

Als een burger voor participatie op de arbeidsmarkt of in de samenleving aangewezen is op ondersteuning door de overheid, dan is het nodig dat deze ondersteuning aansluit bij de behoefte van de burger en integraal en in samenhang wordt geleverd. Met de decentralisaties in het sociale domein worden gemeenten de eerstverantwoordelijke overheidslaag voor de onderwerpen werk, zorg en jeugd. Gemeenten worden zowel verantwoordelijk voor preventie als voor die situaties waar preventie niet mogelijk blijkt en ondersteuning nodig is. Deze taak moeten gemeenten optimaal kunnen waarmaken. Gemeenten proberen al op deze manier te werken, maar het kabinet is met de VNG van mening dat het

Bijlage - Decentralisatiebrief plasterk

huidige financiële arrangement dit onvoldoende faciliteert.

Om gemeenten in staat te stellen hun burgers volwaardig te laten participeren in de samenleving en in te spelen op de trend van vermaatschappelijking, worden geldstromen eenvoudiger en eenduidiger ingericht. Op deze wijze kunnen gemeenten inspelen op de samenhangende problematiek waar veel probleemgezinnen mee te maken hebben en waarvoor een integrale oplossing nodig is. Ook worden zo besteding en verantwoording voor gemeenten overzichtelijker.

Datum
19 februari 2013
Kenmerk
2013-0000108917

Het kabinet kiest ervoor om in stappen de betreffende budgetten te bundelen. Het perspectief is een zo breed mogelijke ontschotting via drie kolommen in het gemeentefonds tot één integraal budget. Bundeling richt zich op de budgetten die bedoeld zijn om de participatie in de maatschappij te bevorderen. Het Inkomensdeel van de Wwb (straks Participatiewet) is naar zijn aard anders, namelijk gericht op inkomensondersteuning. Het vergt onderzoek of het betrekken van het Inkomensdeel in de bundeling vanuit dat perspectief toegevoegde waarde heeft. Het model wordt hieronder geïllustreerd.

Inkomens- deel WWB	Deelfonds	Algemene uitkering GF
Inkomensdeel	Jeugdzorg	
	Wmo	
	Participatiebudget	

Het kabinet stelt vijf voorwaarden aan dit perspectief. Ten eerste mag de wijze van de aanpassing van het financieringsmodel niet leiden tot een verslechtering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van beleidsdoelen. De financiering dient juist bij te dragen aan de versterking daarvan. Met de soms tegengestelde prikkels die gemeenten nu ervaren zendt het Rijk een diffuus signaal uit. Om gemeenten hierin helderheid te geven worden tegengestelde prikkels weggenomen. Dit betekent onder andere dat verlies aan prikkelwerking door het opnemen van het participatiebudget in een deelfonds gecompenseerd moet worden, bijvoorbeeld door versterking van de financiële prikkels in (onderdelen van) het gemeentefonds, waaronder het inkomensdeel van het bijstandsbudget en het nieuwe deelfonds sociaal. In het eindperspectief maakt het inkomensdeel als kolom onderdeel uit van het gemeentefonds. Nader onderzoek moet uitwijzen of en wanneer dat mogelijk is.

Ten tweede geldt dat voortgang in de decentralisaties, waarvoor de voorbereiding bij medeoverheden al volop loopt, essentieel blijft. De vormgeving van het financiële arrangement mag deze voortgang dan ook niet in de weg staan. Daarom kiest het Kabinet voor een bundeling in stappen, die de decentralisaties volgt, zodat het proces beheersbaar is voor gemeenten en Rijk.

Bijlage - Decentralisatiebrief plasterk

Ten derde is het nodig om vooraf duidelijke eisen te stellen aan de resultaten die gemeenten geacht worden te bereiken; deze worden meegenomen in de vormgeving van de decentralisatie van taken en het bijbehorende financiële arrangement.

Datum
19 februari 2013
Kenmerk
2013-0000108917

Ten vierde is het nodig te onderzoeken hoe de taken, rollen en verantwoordelijkheden van het Rijk en de decentrale overheden goed in balans zijn (governance). De grotere beleidsvrijheid moet in balans worden gebracht met de grotere financiële verantwoordelijkheid. De financiële gevolgen mogen niet afgewenteld worden op het Rijk. Tegelijkertijd moeten financiële risico's ook voor gemeenten beheersbaar zijn. De uitwerking hiervan in het nieuwe model is cruciaal. Daarbij zal ook bepaald worden welke solidariteit decentrale overheden onderling kunnen betrachten.

Ten slotte worden er afspraken gemaakt over de indexatie voor de nieuwe toevoegingen aan het gemeentefonds die vallen in het deelfonds. De bestaande financiële kaders zijn hierbij bindend. Als voor een toevoeging een aparte indexatieafpraak geldt of wordt gemaakt, zullen deze middelen niet meelopen in de accessystematiek van de algemene uitkering in het gemeentefonds (trap op, trap af, gekoppeld aan de rijksbegroting). De uitgaven op het gebied van sociale zaken en arbeidsmarkt kennen een separate indexatiemethodiek, evenals de zorguitgaven.

Door het perspectief van een zo breed mogelijke ontschotting stelt het Rijk de gemeenten in staat om hun verantwoordelijkheden ten volle waar te maken. Uit de praktijk blijkt dat de democratische controle van de gemeenteraden wordt versterkt, wanneer gemeenten integraal verantwoordelijk zijn voor de budgetten. Dit omdat zij dan scherper toezien op een doelmatige besteding. Naar verwachting zijn ook de bureaucratische lasten voor gemeenten lager dan bij andere financieringsvormen, zoals bij specifieke uitkeringen. Bij financiering van taken via het gemeentefonds is het uitgangspunt dat de verantwoording door gemeenten een horizontaal karakter krijgt, dat wil zeggen gericht is op het adequaat informeren van de gemeenteraad. Het is van groot belang dat gemeenten hier optimaal invulling aan geven. Naast de financiële verantwoording is het voor het Rijk van belang dat er vanuit de systeemverantwoordelijkheid en informatieplicht aan het parlement sprake is van adequate informatievoorziening. Hierop wordt verderop in deze brief nader ingegaan.

Op de drie terreinen werk, zorg en jeugd zien we zowel (grote) verschillen als (grote) overeenkomsten. Aan de ene kant hebben de verschillende beleidsterreinen en regelingen verschillende doelgroepen die verschillende prikkels (financieel, inhoudelijk) nodig hebben voor het beste resultaat: volwaardige participatie tegen de voor alle partijen laagst mogelijke kosten.

Aan de andere kant is in de praktijk gebleken dat de budgetten van de verschillende terreinen voor een groot deel bij dezelfde doelgroepen belanden, waarbij multiprobleem-gezinnen vaak worden genoemd. Kortom: er blijkt sprake van een grote onderlinge samenhang.

Er is een toekomstbestendig financieel stelsel nodig, dat voldoende mogelijkheden biedt om te anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen. Daarom is het nodig dat niet alles nu wordt vastgelegd. Uit de decentralisaties in het verleden (bijvoorbeeld hulp bij huishouding) is immers ook gebleken dat er ervaring op lokaal niveau nodig is met de verschillende regelingen opdat ook de onvoorziene

Bijlage - Decentralisatiebrief plasterk

beleidseffecten adequaat kunnen worden geadresseerd.

In onderstaande tabel is het tijdspad van de verschillende decentralisaties weergegeven, en daarmee van de verwachte ontwikkeling in de inrichting van het financiële arrangement.

Datum
19 februari 2013
Kenmerk
2013-0000108917

Jaar	Wat	Toelichting
2013	Onderzoek	Op basis van onderzoek besluit nemen over mogelijkheden ineen schuiven systematiek deelfonds en participatiebudget. Medio 2013 eerste beeld. Eind 2013 beeld modellen en besluit.
2013	Onderzoek	Op basis van onderzoek besluit nemen over het betrekken van Wwb I-deel in de bundeling. Medio 2013 eerste beeld. Eind 2013 beeld modellen en besluit.
2014 - 2017	Bestaande specifieke uitkeringen, decentralisatie en integratie-uitkeringen in het sociaal domein worden vereenvoudigd en toegevoegd aan het deelfonds.	Onderzoeken welke regelingen dit omvat en welk tijdspad en welke vorm passend is (bijv. maatschappelijke – en vrouwenopvang). Nader onderzoek naar regelingen in het sociale domein die nu nog niet uitdrukkelijk zijn genoemd.
2015	Decentralisaties begeleiding en persoonlijke verzorging Taken uit huidige clusters gerelateerd aan sociaal domein worden ondergebracht in deelfonds.	Verdeelmodellen eind 2013 bekend Bijvoorbeeld: huidige Wmo-taken hulp bij huishouden zijn thans deel van het gemeentefonds en zullen wegens de inhoudelijke samenhang worden ondergebracht in het deelfonds.
2015	Jeugdzorg wordt gedecentraliseerd en ondergebracht in deelfonds.	De regeling krijgt financieel vorm in een verdeelmodel in het deelfonds.

- Integraal aanbod/toegang

Inzet is te komen tot samenhangende ondersteuning in situaties waarbij burgers een beroep moeten doen op meerdere voorzieningen. Door het decentraliseren en samenbrengen van participatievoorzieningen bij gemeenten, vooral die op het terrein van zorg en ondersteuning en werk en inkomen, wordt het makkelijker voor gemeenten om integraal en samenhangend beleid te voeren en dus ook werkprocessen rondom een hulpvraag efficiënter te organiseren, gericht op de oplossing van het participatieprobleem van de burger. Zo komen maatschappelijke participatie en arbeidsparticipatie in één hand te liggen, waardoor maatschappelijke participatie makkelijker kan leiden tot arbeidsparticipatie. Het kabinet zal onderzoeken hoe gemeenten beter in staat kunnen worden gesteld om een integraal besluit te nemen over een samenhangend aanbod waarin alle ondersteuning, begeleiding, voorzieningen die nodig zijn worden geregeld. Overeenkomstig de afspraken met de Tweede Kamer over de wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, zal het kabinet ook bezien hoe de effectieve uitvoering en handhaving van een integraal plan voor een huishouden, waar de inzet vanuit meer domeinen samen komt, in wetgeving kan worden geborgd.

Gemeenten zijn reeds bezig zijn met een meer cliëntgerichte werkwijze in het project 'De Kanteling' in de Wmo. Een kernelement van deze aanpak is dat gemeenten meer tijd nemen voor het eerste gesprek, waarin de situatie van de burger, diens beperkingen en mogelijkheden en de mogelijke oplossingen worden bekeken. Dit is "het gesprek rond de keukentafel". Tijdens dit gesprek wordt ook nadrukkelijk de verbinding gelegd met andere (leef)domeinen, zoals jeugd,

Bijlage - Decentralisatiebrief plasterk

werken, wonen en onderwijs. Als de inzet vanuit verschillende domeinen aan de orde is, laten de resultaten van de 'Achter de Voordeur'-aanpak zien, dat een integrale werkwijze effect heeft en ook kostenbesparend werkt. De aanpak richt zich specifiek op huishoudens waar een groot aantal instanties betrokken is bij de zorg-, hulp- en dienstverlening. Dankzij de integrale aanpak gaat het beter met deze kwetsbare gezinnen, neemt de veiligheid in huis en op straat toe, en neemt de overlast in de wijk af.

Datum
19 februari 2013
Kenmerk
2013-0000108917

- (Interbestuurlijk) toezicht

De ministers houden de (systeem)verantwoordelijkheid voor de in wetgeving vastgelegde taken op het sociale domein en zijn hiervoor verantwoording schuldig aan de Kamer.

Er zijn verschillende vormen van toezicht. Enerzijds is er interbestuurlijk toezicht door het Rijk op de taakuitvoering door gemeenten. Daarnaast is er sprake van handhavingstoezicht op instellingen. Voor het interbestuurlijk toezicht op de taakuitvoering door gemeenten vormt de Wet revitalisering generiek toezicht het uitgangspunt. Het kabinet zal bezien in hoeverre er los van de instrumenten die deze wet biedt in zeer specifieke situaties nog noodzaak is om met een aanwijzingsbevoegdheid verdere ruimte te bieden aan de betrokken ministers om in noodzakelijke gevallen in te grijpen.

Het handhavingstoezicht op instellingen ligt voor het grootste deel van de jeugdzorg bij het Rijk (inspectie jeugdzorg en gezondheidszorg) en voor de overige taken bij de gemeenten. Van gemeenten mag worden verwacht dat ze voortvarend invulling geven aan deze verantwoordelijkheid. In de Wmo zal voor de meest zware vormen van ondersteuning worden bezien hoe het toezicht op aanbieders kan worden vormgegeven, zonder dat dit de ontwikkeling van nieuwe ondersteuningsarrangementen in het sociaal domein in de weg staat. In het kader van hervorming van de Rijksdienst werkt de inspectieraad aan de implementatie van de ambitie voor de Rijksinspecties om te worden ervaren als één Rijksinspectie. Hierbij wordt in goed overleg met andere toezichthoudende partijen en de betrokken sector, gekeken naar het meer in samenhang formuleren van de activiteiten van de betrokken inspecties.

- Interbestuurlijke informatie

Het kabinet kiest ervoor dat de spelregels voor interbestuurlijke informatie van toepassing zijn op de decentralisaties. In 2011 heeft het Rijk deze spelregels ingevoerd. Deze beogen recht te doen aan zowel de ministeriële verantwoordelijkheid als de beperking van de administratieve lasten voor gemeenten. Gemeentewet en materiewetten bieden het wettelijk kader voor de met de spelregels tot stand gekomen informatiearrangementen. Zo is in 2012 de AMvB toezichtinformatie van kracht geworden (Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie). Ook ten aanzien van de verantwoording en informatievoorziening geldt, dat in specifiek aangewezen situaties sprake kan zijn van borging op Rijksniveau, bijvoorbeeld om zicht te houden op de rechtspositie van specifieke groepen.

Het kabinet wil een verkenning uitvoeren naar verdere stroomlijning van de interbestuurlijke informatie in het sociaal domein, waardoor deze beter aansluit bij de behoefte van zowel Rijk als gemeenten. Bovendien draagt stroomlijning bij aan een efficiëntere gemeentelijke organisatie door vermindering van de administratieve lasten en helpt het gemeenten – met de juiste indicatoren – de

Bijlage - Decentralisatiebrief plasterk

discussie te voeren over synergievoordelen over de schotten heen. Immers bij decentralisatie past terughoudendheid vanuit het Rijk bij het opleggen van informatieverplichtingen. Tegelijkertijd heeft het Rijk voor het invullen van de systeemverantwoordelijkheid en informatieplicht naar het parlement in sommige gevallen aanvullende beleidsinformatie nodig. Hierbij wordt gekeken naar het stroomlijnen van interbestuurlijke informatie in één overkoepelende wet/AMvB en het stroomlijnen van het interbestuurlijk toezicht.

Datum
19 februari 2013
Kenmerk
2013-0000108917

- Vermindering regeldruk burgers, bedrijven en professionals

Het uitgangspunt is dat de decentralisaties gepaard gaan met een beperking van de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals. De regels dienen zo eenvoudig mogelijk te zijn. Burgers met complexe problematiek moeten terecht kunnen bij één aanspreekpunt. Belemmerende regeldruk voor bedrijven moet voorkomen worden. Op deze manier wordt bijgedragen aan de kabinetsdoelstelling om de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals per 2017 structureel met 2,5 miljard te verlagen.

Het kabinet onderzoekt samen met gemeenten of er tijdens de intake van cliënten informatie wordt gevraagd die al beschikbaar is vanuit andere bronnen (bijv. basisregistraties), of de gevraagde informatie op dat moment wel relevant is, en of de wijze van bevraging (papieren en/of elektronisch formulier) aansluit bij wat de professional wil weten en de aanvrager kan begrijpen.

Ook is het kabinet samen met de VNG een kenniscentrum dienstverlening gestart dat is ondergebracht bij KING. Dit kenniscentrum kan gemeenten ondersteunen bij het inrichten van werkprocessen op zodanige wijze dat deze passen bij de uit te voeren taken en het perspectief van de eindgebruikers. Tevens zal worden gewerkt aan de vulling van een database met goede voorbeelden voor het regeldruk-arm inrichten en uitvoeren van werkprocessen onder de noemer 'Goed opgelost'. Gemeenten kunnen leren van de brede waaier voorbeelden die hier worden gepresenteerd. Tot slot wordt onder de noemer 'Prettig contact met de overheid' goede praktijken ontwikkeld, die voorkomen dat er onnodig bezwaar- en beroepsprocedures ontstaan.

- Standarisatie en hergebruik van informatie

Voor een integrale uitvoering in het sociaal domein is het nodig dat gemeenten en andere uitvoerders over de juiste informatie en gegevens kunnen en mogen beschikken. In opdracht van de VNG en Rijk is KING een verkenning gestart naar de informatievoorziening in het sociale domein. De verkenning gaat over de wenselijkheid en haalbaarheid van een verdergaande, maar verantwoorde vorm van standarisatie van informatieprocessen en ICT-systemen, die gemeenten gebruiken ter ondersteuning van de uitvoering van taken in het sociale domein. Dit is nodig om over de grenzen van de eigen gemeente heen goed samen te kunnen werken. Op basis van deze verkenning kunnen de betrokken partijen vervolgens nadere afspraken maken op basis waarvan gemeenten en overige organisaties aan de slag kunnen. Voor de ICT-voorzieningen dient er gewerkt te worden binnen overheidsbrede architectuur NORA. De verkenning wordt uiterlijk in de zomer van 2013 afgerond.

De opgave en ondersteuning voor gemeenten

De omslag in het sociale domein vergt een inspanning van onder andere burgers,

Pagina 11 van 13

Bijlage - Decentralisatiebrief plasterk

professionals, werkgevers en de overheid. Gemeenten staan hierbij misschien wel voor de grootste opgave. Zij krijgen de komende jaren een brede verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van grote groepen – vaak kwetsbare – burgers, de daarbij horende budgetten en het realiseren van de desbetreffende taakstellingen uit het Regeerakkoord. Bovendien is er niet alleen sprake van een verschuiving van taken, maar staan gemeenten ook voor de opgave de ondersteuning op een andere manier vorm te geven. Daarbij dient veel meer aansluiting te worden gevonden bij de individuele situatie van de burger en zijn netwerk én vooral te worden gekeken naar wat de burger wel kan.

Datum
19 februari 2013
Kenmerk
2013-0000108917

Dit is een grote bestuurlijke, organisatorische en financiële (verander)opgave. Gemeenten worden na decentralisatie integraal verantwoordelijk voor veel nieuwe taken. Op dat moment moeten gemeenten klaarstaan om te voorkomen dat burgers tussen wal en schip belanden. Ook dwingen de financiële kaders gemeenten om van meet af aan vernieuwend met de taken aan de slag te gaan. Van gemeenten wordt een grote inzet verwacht om de taken op een adequate manier vorm en inhoud te geven. In het verleden hebben gemeenten bij de invoering van de Wwb en Wmo laten zien dat ze op innovatieve wijze de verbinding wisten te leggen tussen nieuwe en bestaande taken.

Het kabinet zal gemeenten bij de implementatie van de decentralisaties waar nodig ondersteunen en bijdragen aan de beoogde transformatie. Het kabinet staat een coalitieaanpak voor, waaronder intensieve samenwerking met gemeenten en de VNG. Op diverse manieren worden gemeentelijke bestuurders en ambtenaren ondersteund in het adequaat vorm geven van de te decentraliseren taken. Hiervoor zijn reeds transitiebureaus opgezet, die meer in samenhang gaan opereren. Daartoe wordt momenteel een aanpak uitgewerkt, waarbij de eerder genoemde coalitieaanpak een rol zal krijgen. Projecten als 'Integrale aanpak gemeenten' en 'Achter de Voordeur/ Multiprobleemgezinnen' zullen worden benut om te leren van praktijkervaringen, ontwikkelde instrumenten en effectieve werkwijzen verder te verbeteren en verspreiden. Op deze manieren zal de implementatie door gemeenten door het Rijk in nauwe samenwerking met de gemeenten worden ondersteund en gemonitord. Deze monitoring draagt tevens bij aan het gedeelde inzicht in de feitelijke praktijk van de gedecentraliseerde taken, waaronder de financiële en overige effecten voor burgers en gemeenten. Deze informatie zal benut worden voor de implementatie door best practices te delen en via benchmarking de voortgang te meten en stimuleren en voor het bestuurlijk overleg met gemeenten.

Bovendien stimuleert het kabinet maatschappelijke initiatieven, onder andere door belemmeringen voor vrijwilligers en initiatiefnemers weg te nemen. Ook worden gemeenten concreet ondersteund via leerkringen, experimenten etc. om beter aan te sluiten bij maatschappelijke initiatieven. Hiermee wordt de transitie zoals beschreven in het WRR-rapport 'Vertrouwen in burgers' vorm en inhoud gegeven.

Ook rond het thema professionalisering en inzetbaarheid van gemeentebestuurders en ambtenaren wordt ondersteuning geboden. Dit zijn immers belangrijke factoren om de decentralisaties te doen slagen. Zo ontvangt de VNG reeds geruime tijd ondersteuning voor het Actieprogramma Lokaal Bestuur, waarin nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de decentralisaties. Middels het programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur investeert het kabinet in kwaliteit en flexibiliteit van de ambtelijke inzet. Ook deze ondersteuning zal in overleg met de betrokken departementen en partijen in het veld nader

Bijlage - Decentralisatiebrief plasterk

worden toegesneden op de decentralisaties.

- Monitoring

Het Rijk blijft na de decentralisaties verantwoordelijk voor de werking van het stelsel. Hiertoe zal het Rijk met gemeenten afspraken maken over een intensieve monitoring van de bereikte resultaten en de gemeentelijke uitgaven over het geheel van het brede sociaal domein (en dus niet per onderdeel) door te meten en te benchmarken. Doel van deze monitor is driedig: Ten eerste biedt de monitor het kabinet inzicht in het functioneren van het stelsel zodat het kan worden aangepast indien het stelsel niet tot de juiste resultaten leidt. De uitkomsten zijn input voor bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten. Ten tweede biedt de monitor inzicht aan gemeenten in hun eigen prestaties ten opzichte van andere gemeenten om van elkaar te leren en het horizontaal verantwoordingsproces te ondersteunen. Ten derde biedt de monitor de informatie voor de Tweede Kamer over de behaalde resultaten in het sociaal domein. Gegevens voor de monitor worden in samenhang verzameld, verwerkt en gepresenteerd en zal onder regie van BZK worden ontwikkeld.

Datum

19 februari 2013

Kenmerk

2013-0000108917

Slot

Rijk en gemeenten staan voor een grote opgave om de decentralisaties in goede banen te leiden, zonder burgers daar onnodig hinder van te laten ondervinden. Het kabinet gaat ervan uit dat bovenstaande maatregelen hieraan ondersteunend zijn. Door gemeenten ruimte te bieden om te komen tot een integrale benadering en tegelijkertijd voldoende randvoorwaarden te organiseren, vertrouwt het kabinet er op dat gemeenten een goede invulling geven aan hun nieuwe taken. Door de uitvoeringskracht van gemeenten te versterken zijn zij in staat de nieuwe taken goed aan te pakken. Het kabinet zal zeker in het begin een vinger aan de pols houden. Het kabinet zal via monitoring en overleg met gemeenten de realisatie van de doelstellingen in het sociale domein nauwgezet volgen en uw Kamer hiervan regelmatig op de hoogte houden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk

Bijlage - Brief Plasterk deel 2



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de colleges van B&W

BESTUURSDIENST
reg.nr. <i>B013.3600034</i>
ingek. <i>1 9 MKI 2013</i>
class. <i>- 2. 07. 23</i>
te beh. door: <i>1887500</i>
kopie gez. aan:

Leon

**Directoraat-Generaal
Bestuur en
Koninkrijksrelaties**
Bestuur, Democratie en
Financiën

Turfmarkt 147
Den Haag
postbus 20011
2500 EA Den Haag

Contactpersoon
Wijnand de Vries
T 06 50768692
wijnand.vries@minbzk.nl

Datum 15 maart 2013
Betreft vormgeving samenwerkingsverbanden

Kenmerk

Uw kenmerk

Geacht college,

De komende jaren krijgt u er, vanwege de decentralisaties, veel taken bij in het sociale domein. Het uitgangspunt hierbij is dat de deelname aan de samenleving van de burger zo goed mogelijk wordt ondersteund en gestimuleerd. Toch moeten mensen die het echt nodig hebben, kunnen blijven rekenen op ondersteuning van de overheid welke aansluit bij de behoefte en de mogelijkheden van burgers. Daarbij is wel maatwerk nodig en wordt bureaucratie vermeden. Dat kan door een betere dienstverlening aan de burger. Gemeenten zijn de aangewezen bestuurslaag om dit te doen. Zij kunnen dat maatwerk leveren en inspelen op de rol van het sociale netwerk rond de burger.

De decentralisaties stellen hoge eisen aan gemeenten. Het kabinet en de VNG onderkennen dat het goed landen van de decentralisaties essentieel is en dat dat alleen kan als de uitvoeringskracht tussen gemeenten wordt gebundeld. Alle energie van betrokken partijen zal de komende periode erop gericht zijn daartoe adequate vormen van samenwerking te bevorderen en te realiseren. Samenwerken zorgt ervoor dat gemeenten:

- beschikken over voldoende specialistische kennis en capaciteit voor een toereikend aanbod van zorg- en hulpverlening;
- voldoende (gezamenlijke) draagkracht hebben om financiële schommelingen op te vangen;
- beschikken over meer slagkracht tegenover zorg- en dienstverleners in het (maatschappelijk midden)veld;
- de mogelijkheid hebben om kwalitatief hoogwaardige meerjarige contracten met professionele zorg- en dienstverleners af te sluiten.

Over het langere termijn perspectief voor gemeentelijke samenwerking en het streefbeeld van inwonertal verwijs ik naar de brief die ik 13 maart jongstleden aan de Tweede Kamer heb verzonden. Waar nodig zal met de VNG de discussie verder gevoerd worden in het kader van de binnenkort te presenteren visie over de inrichting van het openbaar bestuur. Uitgangspunt voor het kabinet is daarbij, wat reeds bij de regeringsverklaring is aangegeven, dat gemeentelijke herindelingen niet van bovenaf worden opgelegd en uitgegaan wordt van initiatieven van onderop.

Pagina 1 van 4

Bijlage - Brief Plasterk deel 2

Vormgeving van samenwerkingsverbanden

De VNG heeft in een ledenbrief van 16 januari jl. aangegeven dat zij streeft naar niet-vrijblijvende samenwerkingsverbanden. Daarbij wordt incongruentie en bestuurlijke drukte zoveel mogelijk voorkomen. De VNG heeft u opgeroepen om met omliggende gemeenten in gesprek gaan en om vóór 31 mei 2013 met voorstellen voor (nieuwe) vormen van samenwerking in het sociale domein te komen. Het kabinet sluit zich hier graag bij aan. Het zal samen met de VNG toezien op de voortgang van de vorming van de samenwerkingsverbanden, die ook toetsen en via bijvoorbeeld handreikingen en bijeenkomsten zo veel mogelijk ondersteunen. De VNG zal hiervoor u om informatie vragen. Via het programma Slim Samenwerken verzamelt de VNG gegevens over:

- welke gemeenten met welke gemeenten samenwerken op alle drie de decentralisaties;
- voor welke taken de samenwerking wordt aangaan;
- en in welke vorm (publiek, privaat, Wet gemeenschappelijke regelingen, convenant) de samenwerking plaatsvindt.

Als de samenwerking niet aan de gestelde criteria voldoet, zal het kabinet met uw gemeente of samenwerkingsverband overleggen om te bekijken hoe aan de gestelde criteria kan worden voldaan. Bij onvoldoende voortgang zal het kabinet de (wettelijke) mogelijkheden bezien om de betreffende samenwerkingsverbanden wel aan de gestelde criteria te laten voldoen.

Taken binnen het sociale domein

Alle gemeenten krijgen te maken met de decentralisaties. Maar de uitvoering van die taken dient goed te zijn geregeld. Over de exacte invulling van de taken en de toetsing daarvan worden in maart besluiten genomen. Het gaat daarbij om de volgende taken:

- a) Taken in het sociale domein die door alle gemeenten afzonderlijk kunnen worden uitgevoerd, bijvoorbeeld gemeentelijke eerstelijnszorg. Gemeenten zorgen ervoor zorgen dat hun inwoners toegang hebben tot deze zorg, bijvoorbeeld door daarvoor een apart loket in te richten.
- b) Taken in het sociale domein waarvoor het nodig is om die op (sub)regionaal niveau uit te voeren. Denk daarbij aan taken op het terrein van inkoop van bepaalde vormen van ondersteuning en zorg, maar ook aan de sociale werkvoorziening.
- c) Taken die vragen om uitvoering op bovenregionaal niveau of zelfs op provinciaal of landelijk niveau. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het organiseren van specifieke taken of specialistische zorg voor bepaalde groepen. Hiervoor zijn al een aantal afspraken gemaakt, bijvoorbeeld voor de invoering van de Participatiewet en de jeugdzorg. Ook onderwerpen als werkgeversdienstverlening kunnen beter op dit niveau worden ingevuld. Daardoor neemt de lastendruk af voor bedrijven die veel contact hebben met gemeenten. Bij de jeugdzorg is afgesproken dat taken als de jeugdbescherming en jeugdreclassering op dit niveau worden uitgevoerd. Dat geldt ook voor het Meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling en residentiële zorg.

Datum
15 maart 2013
Kenmerk

Bijlage - Brief Plasterk deel 2



Samenwerkingsverbanden

De VNG heeft aangegeven dat de te vormen samenwerkingsverbanden aan de volgende criteria worden getoetst:

Datum
15 maart 2013
Kenmerk

- de gekozen samenwerking heeft een schaal die efficiënt is en een samenhangend verzorgingsgebied kent (met het oog op de omvang van het aantal cliënten dan wel het aantal aanbieders);
- de gekozen samenwerking biedt voldoende basis voor goed toezicht op eventuele risico's;
- het voorkomen van 'witte vlekken'; zodat een gemeente geen toegang zou hebben tot een samenwerkingsverband;
- een goede en stevige regie in de richting *van* en een goed relatie *met* (grote) maatschappelijke en zorginstellingen;
- Voldoende voortgang in de gekozen schaal en samenwerking.

Het kabinet vindt daarnaast de volgende criteria van belang:

- de samenwerkingsverbanden worden vormgegeven op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en bij de keuzes voor samenwerking wordt rekening gehouden met reeds bestaande wettelijke vereisten voor regionale samenwerking;
- gemeenten maken veelal deel uit van vele samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld in een intergemeentelijke sociale dienst, een sociale werkvoorziening, GGD of een samenwerkingsverband voor de uitvoering van de Wmo. Uitgangspunt is het streven naar congruentie, waarbij zoveel mogelijk bestaande, goed functionerende samenwerkingsverbanden gerespecteerd zullen worden en waar op basis van goed geldende redenen van kan worden afgeweken. Onder congruentie wordt verstaan dat gemeenten met dezelfde bestuurlijke partners samenwerken om de decentralisaties uit te voeren;
- voor het bovenregionale niveau (taakniveau c) bestaan reeds de arbeidsmarktregio's. Gemeenten zijn nog bezig met het vormgeven van bovenregionale samenwerkingsverbanden voor de nieuwe taken in het kader van de zorg voor jeugd. Belangrijk is dat deze samenwerkingsverbanden voldoende robuust zijn voor het uitvoeren van de wettelijke taken en dat gestreefd wordt naar congruentie tussen verschillende (bestaande) samenwerkingsverbanden. Over de benodigde schaal van deze samenwerkingsverbanden zal nog nader bestuurlijk overleg plaatsvinden tussen Rijk en de VNG.
- binnen de buitengrenzen van de bovenregionale samenwerkingsverbanden kunnen congruente samenwerkingsverbanden op (sub)regionaal niveau (taakniveau b) worden gerealiseerd;
- bij de samenwerking dient rekening gehouden te worden met de positie van de centrumgemeenten. Zo wordt voorkomen dat kleinere gemeenten rondom een centrumgemeente alleen met elkaar samen willen werken, waardoor de centrumgemeente in een geïsoleerde positie terecht komen.

Bijlage - Brief Plasterk deel 2

Tenslotte

De komende jaren zal veel voor u veranderen. Rijk en gemeenten moeten deze veranderingen gezamenlijk oppakken. Samen met u wil ik op een goede wijze invulling geven aan die veranderingen. Ik ga er van uit dat ik op uw medewerking kan rekenen.

Datum
15 maart 2013
Kenmerk

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,


dr. R.H.A. Plasterk

Bijlage - Uittreksel verslag F&V 13 maart

Uittreksel verslag F&V 13 maart 2013

B.1. Eindrapport van de visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'

Dhr. Luhoff (D66):

- Is voor herindeling om de gemeente groot genoeg te maken om de uitdagingen aan te kunnen.
- Wil snel een duidelijke gezamenlijke koers in Groningen. Stad en regio zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De gemeente moet een open houding aannemen om krachten te bundelen.
- Ziet nieuwe mogelijkheden voor kleinschaligheid door de toegankelijkheid van bestuur te verbeteren en inwoners hun eigen woonomgeving meer te laten inrichten. Soms vormt de wijk of buurt de lokale identiteit en niet de overheid.
- Plaatst vraagtekens van de uitgangspunten uit te gaan van bestaande samenwerkingsverbanden en de provinciegrenzen. Een landsdeel kan beter focussen op de strategische koers van Noord-Nederland.
- Verwacht dat het de komende jaren een belangrijk onderwerp zal zijn. Het gesprek met de inwoners moet ook plaats gaan vinden.

Dhr. Gijsbertsen (GroenLinks):

- Ziet een tegenstelling tussen de wens dichterbij de burger te staan door decentralisatie en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot schaalvergroting.
- Is niet per definitie voor herindeling, maar beaamt dat er grote uitdagingen op gemeenten afkomen. De afweging of gemeenten dat aankunnen, moeten raden afzonderlijk maken.
- Schrikt van de conclusie dat het in de provincie ontbreekt aan regie en visie. Welke rol heeft het college gespeeld en kan het gaan spelen? Hoe organiseert het college de gewenste tegenmacht? Het is een spanningsveld om als grote stad in de regio een constructieve én open houding aan te nemen.
- Vraagt zich af of de korte termijn reëel is waarop de provincie een duidelijk antwoord wil hebben van alle raden. Hoe ziet het college dat?
- Informeert of er een provinciaal stappenplan is of wanneer het er komt.

Mw. Van Gijlswijk (SP):

- Begrijpt het voorstel Meerstad bij de stad in te delen. De samenwerking met Ten Boer loopt nu al goed. Harenaren zien het niet allemaal zitten bij de grote stad te gaan horen.
- Vindt dat het mandaat van inwoners ontbreekt en wel de basis zou moeten zijn.
- Pleit voor een uitgebreide en zorgvuldige discussie over de voor- en nadelen, uitmondend in een bindend referendum bij de komende raadsverkiezingen.
- Maakte al vaker opmerkingen over de moeizame relatie tussen het stadsbestuur en de provincie.
- Vindt de stad bescheidenheid passen in de discussie en een opstelling als behulpzame grote broer.

Dhr. Koops (CDA):

- Sluit grotendeels aan bij de SP.
- Vindt dat het een proces van onderop moet zijn, terwijl de brief het omgekeerde voorstelt. Burgers moeten geïnformeerd kunnen participeren; de gemeenteraad past bescheidenheid.
- Vraagt zich af of schaalvergroting door herindeling wel de oplossing is voor de terecht gesignaleerde problemen. Herindeling zal niet per se verhelpen dat er sprake is van forse afboekingen, lage inkomens en een mismatch op de arbeidsmarkt.
- Wil graag een indicatie van de kosten van herindeling voordat het proces onomkeerbaar start.
- Noemt Ten Boer als voorbeeld hoe je ambtelijke kwaliteit en kostenbeheersing kunt bereiken zonder een grote cultuurschok. Wat gebeurt er als je inwoners niet meekrijgt met een herindeling?
- Vindt het advies voorbijgaan aan de krimp. Is het ministerie straks tevreden met gemeenten van enkele tienduizenden inwoners?

Bijlage - Uittreksel verslag F&V 13 maart

- Vindt als oplossing meer voor de hand liggen om intensiever samen te werken, niet langer te concurreren en één gezamenlijke provinciale visie te ontwikkelen.
- Vraagt of er ook kansen zitten in de onevenwichtigheid in bestuurskracht tussen stad en Ommeland.

Dhr. Koopmans (ChristenUnie):

- Beperkt zich tot het voorgestelde cluster Groningen-Ten Boer-Haren en vindt ook daar bescheidenheid passen. Andere gemeenten moeten de tijd krijgen zich uit te spreken en contact met hun burgers op te nemen.
- Vindt de planning tot 2017 strak en wil zich niet onder druk laten zetten door dreigende taal over gemeenten die niet mee zouden willen gaan.
- Vraagt wie bij een patstelling doorzettingsmacht heeft in het proces.
- Beamt dat de verantwoordelijkheid voor de financiële begrenzing bij de decentralisaties bij het Rijk ligt en nergens anders.

Dhr. Moes (PvdA):

- Hecht aan een sterke overheid met bestuurskracht, deskundigheid, slagvaardigheid en flexibiliteit. Dit vergt schaalgrootte, maar een sterke overheid is niet per definitie een grote.
- Noemt als voorbeeld Oldambt, voortgekomen uit drie arme gemeenten. Inwonertal staat niet per definitie gelijk aan bestuurskracht.
- Wil het doel van bestuurskracht niet verwarren met het middel van schaalvergroting. Samenwerken in de regio Groningen-Assen, Meerstad en de Veiligheidsregio zijn ook goede middelen. Ook na een eventuele herindeling zullen er waarschijnlijk samenwerkingsverbanden blijven.
- Pleit ervoor de bestuurscultuur af te stemmen op de ervaren identiteit van dorpen en wijken door mensen op te zoeken.
- Ziet weinig heil in opgelegde herindeling of samenwerking. Meerwaarde moet de doorslag geven.
- Vindt dat de stad een belangstellende en luisterende houding aan zou moeten nemen tegenover andere gemeenten en om zo van elkaar te leren zonder op te dringen.
- Wacht daarom met een inhoudelijke reactie wat betreft gemeentegrenzen om de discussie over kwaliteit te laten gaan.
- Is van mening dat de provincie nog meer dan nu procesregisseur kan zijn en een gezamenlijke agenda moet faciliteren. Het bij elkaar brengen van schoolbesturen verhoogt nu al de kwaliteit.

Mw. De Wrede (Partij voor de Dieren):

- Vraagt zich af of het er beter op wordt wanneer Groningen nog maar zes gemeenten zal tellen.
- Wijst erop dat politici en ambtenaren in een kleinere gemeente dichterbij de burger staan.
- Vraagt zich af of managers en ambtenaren van heringedeelde gemeenten wel binding met de streek hebben en vreest dat economische belangen nog belangrijker worden. Bedrijfsmatig gerunde grote gemeenten vergroten bovendien het risico op prestigeprojecten.
- Wijst erop dat fusies in het bedrijfsleven, onderwijs en bij corporaties vaak mislukken.
- Haalt een onderzoek uit 2010 aan, waaruit blijkt dat tot zeven jaar na de herindeling ambtenaren vaker ziek zijn en de uitgaven hoger uitvallen. Maken fusieproblemen het uitvoeren van complexe taken niet juist moeilijker? Geld en energie kunnen beter gestoken worden in het transparanter en effectiever maken van bestaande samenwerkingsverbanden.
- Ziet meer in initiatieven van onderaf.
- Heeft de indruk dat de gemeentelijke herindeling voortvloeit uit de wens tot landsdelen.
- Wil dat de noodzaak beter en de doelen helderder worden geformuleerd.
- Vindt dat burgers het laatste woord moeten hebben en is voor een referendum.

Mw. Koebrugge (VVD):

- Vindt dat de lokale identiteit van inwoners behouden moet blijven.
- Kan zich voorstellen bij herindeling over provinciegrenzen heen te kijken wanneer de landsdelen er komen.
- Vindt dat de stad een open houding moet hebben, maar ook haar centrale regiofunctie uit

Bijlage - Uittreksel verslag F&V 13 maart

moet oefenen om de regio op de kaart te zetten.

- Juicht de huidige discussie toe in het licht van de decentralisaties en het toenemend aantal taken.
- Is blij met het advies Meerstad bij Groningen in te delen.

Dhr. Van den Anker (Student en Stad):

- Betwijfelt of herindeling met Ten Boer en Haren wel efficiëntie oplevert. Groningen zit al boven de honderdduizend inwoners, de samenwerking met Ten Boer loopt goed en Haren neigt eerder naar Tynaarlo.
- Pleit voor een respectvolle en afwachtende houding richting andere gemeenten.
- Wil de vraag over herindeling bij de inwoners neerleggen. Het speelde nog niet tijdens de vorige verkiezingen.
- Vindt de gestelde datum niet heilig en wil de tijd nemen alle gemeenten en inwoners herindeling goed te laten overdenken.

Wethouder Van der Schaaf:

- Constaterend dat alle gemeenten worstelen met de decentralisaties met taakstellingen. Het Rijk wil grotere gemeenten om nieuwe taken uit te kunnen voeren. Die ontwikkeling van bovenaf dwingt tot nadenken over schaalgrootte en versnelling van het proces van onderop.
- Ziet ook het dilemma tussen dicht bij burgers staan en grotere gemeenten. Groningen zou opeens plattelandsgebieden kunnen bevatten. Het rapport zoekt een middenweg in de tegenstelling.
- Trekt zich de conclusie aan dat bestuurders in de provincie onvoldoende samenwerken, geen gezamenlijke visie en antwoorden op uitdagingen hebben en zo belangen van inwoners schaden.
- Doet er alles aan de goede verstandhouding in de regio in stand te houden en de samenwerking tussen stads- en provinciebestuur te verbeteren.
- Ziet een belangrijke regierol voor de provincie in samenwerking, maar goede samenwerking is de verantwoordelijkheid van alle besturen.
- Verwacht niet met een andere bestuurscultuur in een keer de eeuwenoude tegenstelling tussen stad en Ommeland op te lossen, maar ziet het als een belangrijke opgave de verhoudingen te verbeteren.
- Stelt dat het vorige college daar al aan werkte. Dit rapport is een stevige duw in de rug.
- Denkt dat een opstelling als grote behulpzame broer als bemoeizuchtig kan worden ervaren.
- Wil een uitnodigende houding aannemen als stad, die graag in gesprek wil treden met andere gemeenten.
- Heeft goede ervaringen met samenwerkingsverbanden, zoals de regiovisie en de constructie met Ten Boer. Anderzijds zorgt de lappendeken voor onoverzichtelijkheid en een democratisch tekort.
- Vindt het niet passen dat de stad nu een voorkeur uitspreekt welke gemeenten samen zouden moeten gaan en wil zich open opstellen. Gemeenten moeten zelf afwegen hoe hun bevolking te betrekken.
- Wil goed nadenken over de positionering van de stad in het steeds belangrijker wordende Daily Urban System, waar ook Assen onder valt.
- Stelt voor na overleg met onder meer andere gemeenten een collegebrief te sturen over hoe het college tegen de materie aankijkt.
- Wil daarin de stemmen in andere raden meenemen, maar weet niet of de aanlevertermijn van zeventien dagen dan gehaald kan worden.
- Laat zich niet onder druk zetten door tijdschema's en zal op basis van de discussies en reacties in de hele provincie bezien welk tempo het proces zal krijgen.

Bijlage - BZK inzake herindeling 150413



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres

Alle Nederlandse gemeenten
Gemeenteraad

GRIFFIE	
reg.nr.	gr13-3642440
ingek.	15 APR 2013
class.	-2.04.51
te beh. door:	GR
kople gez. aan:	

Kenmerk
2013-0000221950

Uw kenmerk

Bijlage(n)
1

Datum 11 april 2013

Betreft Nadere toelichting met betrekking tot gemeentelijke herindeling

Geachte Gemeenteraad,

Mij is gebleken dat het wellicht nuttig is dat ik u via bijgevoegd afschrift informeer over de brief gericht aan de Tweede Kamer met daarin een nadere toelichting tot gemeentelijke herindeling.

Het kabinet heeft geen voornemen om gemeentelijke herindelingen van bovenaf te doen, zoals reeds door de minister-president bij de regeringsverklaring in de Tweede Kamer is gesteld. Uit bijgevoegde brief blijkt dat het kabinet van mening is dat van onderop tot stand gekomen gemeentelijke herindelingen zeker kunnen bijdragen aan het vergroten van de bestuurskracht van gemeenten.

Ik realiseer me dat de ophanden zijnde decentralisaties veel zullen vragen van de gemeenten, overigens ook van het Rijk, en verheug me op een vruchtbare samenwerking opdat deze operatie het belangrijke beoogde resultaat heeft: het nog beter uitvoeren van de overheidstaken ten behoeve van de burger.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,


dr. R.H.A. Plasterk

Bijlage - BZK inzake herindeling 150413



Bijlage - BZK inzake herindeling 150413

AFSCHRIFT



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

DGBK
BDF
Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
2013-0000160666
Uw kenmerk

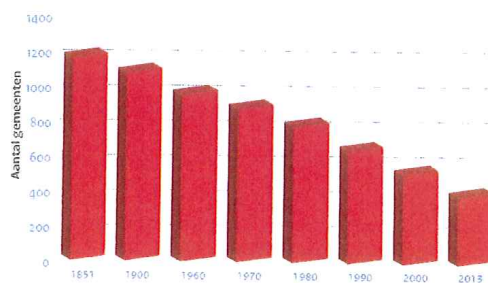
Datum 13 maart 2013
Betreft Nadere toelichting met betrekking tot gemeentelijke herindeling

Op verzoek van Uw Kamer, conform de Regeling van werkzaamheden van 13 maart 2013, informeer ik u nader over mijn opvattingen over de gemeentelijke herindelingen.

Het regeerakkoord schildert voor de verre toekomst een perspectief waarbij gemeenten een grotere schaal hebben, waarbij tegelijkertijd, aldus het regeerakkoord, wel rekening gehouden wordt met lokale omstandigheden zoals bevolkingsdichtheid. Vervolgens is bij de regeringsverklaring door de minister-president betoogd dat de regering geen gemeentelijke herindeling van bovenaf zal opleggen: het uitgangspunt is dat gemeentelijke herindelingen van onderop tot stand komen. Ik wil dat nu nog eens bij deze bevestigen.

De praktijk over vele jaren, ja zelfs decennia, is dat gemeenten uit eigener beweging samenwerking aangaan, en vervolgens regelmatig overgaan tot bestuurlijke fusie om hun taken in het belang van hun bevolking optimaal te kunnen uitvoeren. In de onderstaande grafiek ziet u een weergave van het aantal gemeenten over de laatste eeuw; op dit moment kent Nederland 408 gemeenten. Over recente jaren is dit aantal met ongeveer tien per jaar afgenomen. Deze beweging zet zich door.

Grafiek 1 Verloop aantal gemeenten



Bron: CBS en J. Oppenheim, *Het Nederlandsche gemeenterecht*, Haarlem 1906, blz. 27

Bijlage - BZK inzake herindeling 150413

Ik krijg regelmatig signalen vanuit fuserende gemeenten dat zij zich zorgen maken over de financiële consequenties van een fusie. Daarbij speelt onder meer de volgende overweging: gemeenten krijgen een vast bedrag van ongeveer €400.000 per gemeente. Voor een kleine gemeente kan dit 5 à 10 procent van de uitkering uit het Gemeentefonds bedragen. Wanneer bijvoorbeeld vier gemeenten fuseren heeft dit als consequentie het verlies van drie maal dit vaste bedrag. Zoals reeds eerder betoogd ben ik bereid om samen met de collega van Financiën en in overleg met de VNG te onderzoeken in hoeverre deze negatieve effecten kunnen worden gemitigeerd. Vanzelfsprekend zal ik Uw Kamer hier op elk dienstig moment over informeren.

Datum
13 maart 2013
Kenmerk
2013-0000160666

Indien en voor zover gemeenten het onderling niet eens worden over een gemeentelijke herindeling in de regio is er een taak weggelegd voor de provincie. Ik zal hier nader op ingaan in het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling dat ik u zo spoedig mogelijk zal doen toekomen.

Tot slot: zeker gezien de grote toename van taken in het sociale domein is het cruciaal dat gemeenten als eerste bestuurslaag de kracht hebben om hun taken uit te voeren. Zoals in de decentralisatiebrief van 19 februari jl. reeds uitgebreid besproken zal dat deels gebeuren via intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, over de totstandkoming waarvan met de VNG procedureafspraken zijn gemaakt. Ik verwijs naar de decentralisatiebrief voor de details daarvan. Daarnaast is het kabinet van mening dat van onderop tot stand gekomen herindelingen zeker ook kunnen bijdragen aan het vergroten van de bestuurskracht van gemeenten. Ik ben dan ook voornemens deze waar mogelijk te ondersteunen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,


dr. R.H.A. Plasterk

Overeenkomstig het oorspronkelijke
DE WND. SECRETARIS-GENERAAL VAN HET
MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN
EN KONINKRIJSRELATIES


K. van der Steenhoven

Bijlage - GS provincie inzake Grenzeloos gunnen 150413

 provincie groningen	bezoekadres: Martinikerkhof 12	Aan de raden van de gemeenten in de provincie Groningen
	postadres: Postbus 610 9700 AP Groningen	
	algemeen telefoonnr: 050 316 49 11	
	algemeen faxnr: 050 316 49 33	
	www.provinciegroningen.nl info@provinciegroningen.nl	

Datum	:	11 APR. 2013
Briefnummer	:	2013-15702/15/A.19, BJC
Zaaknummer	:	455006
Behandeld door	:	Geest F.B. van der
Telefoonnummer	:	(050) 3164987
Antwoord op	:	-
Bijlage	:	1
Onderwerp	:	Aanvullende brief vervolproces Grenzeloos Gunnen

GRIFFIE	
reg.nr.	<i>GR13.3642419</i>
ingek.	15 APR 2013
class.	<i>-2.07.51</i>
te beh. door:	<i>GR</i>
kopie gez. aan:	

Geachte dames en heren,

Bijgaand ontvangt u, ter kennisname, een afschrift van een brief die wij aan de colleges van Burgemeester en Wethouders in de provincie Groningen hebben gezonden.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:

 , voorzitter.

 , secretaris.

GEDEPUTEERDE STATEN

06-HB-SG-001

De provincie Groningen werkt volgens normen die zijn vastgelegd in een handvest voor dienstverlening.
Dit handvest vindt u op onze website of kunt u opvragen bij de afdeling Communicatie en Kabinet, Publiekvoorzichting: 050 3164160



Bijlage - GS provincie inzake Grenzeloos gunnen 150413

RIFFIE
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Bijlage - GS provincie inzake Grenzeloos gunnen 150413



provincie
groningen

bezoekadres: Martinikerhof 12

Colleges van Burgemeester en Wethouders van
de gemeenten in de provincie Groningen

postadres: Postbus 610
9700 AP
Groningen

algemeen telefoonnr: 050 316 49 11

algemeen faxnr: 050 316 49 33

www.provinciegroningen.nl
info@provinciegroningen.nl

Datum : 11 APR. 2013
Briefnummer : 2013-16224/15/A.19, BJC
Zaaknummer : 455006
Behandeld door : Geest F.B. van der
Telefoonnummer : (050) 3164987
Antwoord op : -
Bijlage : -
Onderwerp : Aanvullende brief vervolproces Grenzeloos Gunnen

Geacht college,

In onze brieven van 26 februari jl. (kenmerk 130021/BVE/RP/MvdB) en 8 maart jl. (briefnummer 2013-10.076/10/A.23, BJC) informeerden wij u over het vervolproces na het verschijnen van het rapport 'Grenzeloos Gunnen'. Hierin gaven wij aan te willen starten met een ambtelijke en bestuurlijke gespreksronde. Ook hebben wij aangegeven wat wij verstaan onder het eerder door ons gevraagde 'definitieve standpunt van gemeenten', wij willen graag weten hoe u invulling gaat geven aan de aanbevelingen uit het advies van de commissie. Deze informatie willen wij kunnen betrekken bij de vorming van onze provinciale visie.

De ambtelijke gespreksronde vond eind maart plaats en is afgerond. In de gesprekken met gemeentesecretarissen zijn onder meer de vervolgstappen van zowel gemeenten als provincie besproken.

Tijdens de ambtelijke gespreksronde werd aangegeven dat gemeenteraden niet allemaal voor eind april over het rapport hebben beraadslaagd en of de bestuurlijke gesprekken daarom niet uitgesteld moeten worden. Door middel van deze brief laten wij u weten toch graag eind april/begin mei de bestuurlijke gesprekken met u te willen voeren.

Vanzelfsprekend hechten wij, net als u, zeer aan het zorgvuldig betrekken van de oordeelsvorming in de gemeenteraden bij onze nadere standpuntbepaling richting onze Staten. Wij verzoeken de gemeenteraden daarom ook om zo spoedig mogelijk na de afronding van haar oordeelsvorming, maar uiterlijk begin juni, haar oordeel over het rapport Grenzeloos Gunnen aan ons kenbaar te maken en aan te geven op welke wijze men de aanbevelingen in het rapport nader wil gaan uitwerken.

Dat neemt niet weg dat wij voor die tijd graag van uw college willen vernemen hoe u de aanbevelingen uit het advies van de visitatiecommissie wilt uitwerken. Wij willen onder andere bespreken of en zo ja hoe uw en ons proces elkaar kunnen versterken en waarop wij u eventueel kunnen faciliteren. Wij vinden het zeer wenselijk elkaar over de aanbevelingen en nadere uitwerkingen van het visitatierapport te informeren. Voor een dergelijk gesprek vinden wij het niet nodig de raadsbehandelingen in de gemeenten af te wachten. Daarom vragen wij u

GEDEPUTEERDE STATEN



Bijlage - GS provincie inzake Grenzeloos gunnen 150413

nogmaals ons in de periode eind april/begin mei uit te nodigen voor bestuurlijk gesprekken in de door de visitatiecommissie benoemde zes gebieden.

De eerste gemeenten hebben ons inmiddels voor een afspraak benaderd. Wij laten ons bij deze gesprekken steeds door twee collegeleden vertegenwoordigen. In de agenda's van de betrokken collegeleden zijn voor deze gesprekken inmiddels dit voorjaar zoveel mogelijk avonden van 18.00 - 20.00 uur gereserveerd. Voor deze overleggen komen wij graag bij u op bezoek. U kunt een afspraak voor deze bestuurlijke overleggen maken door contact op te nemen met mevrouw R. Hogenkamp, 050-3164103 of r.a.hogenkamp@provinciegroningen.nl. Uiteraard bepaalt u de vertegenwoordiging bij deze gesprekken in eerste aanleg zelf.



Bij de ambtelijke gesprekrunde is door een aantal gemeenten aan ons gevraagd toch zelf het initiatief voor het organiseren van een bestuurlijk gesprek. Wij hanteren de volgende werkwijze: wanneer wij op woensdag 24 april nog geen uitnodiging van u hebben ontvangen nemen wij contact op om een afspraak te plannen in de bestuurlijke setting zoals door de visitatiecommissie benoemd is voor dat gebied.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan uw raden en aan onze Staten.

We vertrouwen er op u met bovenstaande voor het moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:

, voorzitter.

, secretaris.

Collegiebrief - Tweede tussenrapportage financieel perspectief april 2013

Bestuursdienst



Onderwerp Tweede tussenrapportage financieel perspectief april 2013

Steller M. Koes

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 76 76 Bijlage(n) 2

Ons kenmerk BD13.3625747

Datum 1 1 APR 2013 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Op 31 januari 2013 hebben we u een eerste tussenrapportage over het financieel perspectief gestuurd (BD13.3460299). Hierin hebben we u geïnformeerd over diverse ontwikkelingen die zich na de begroting 2013 hebben voorgedaan. In deze tweede tussenrapportage geven we een actuele tussenstand van de grote knelpunten. Daarnaast geven we u in deze tussenrapportage een tussenstand van het actuele meerjarenbeeld.

Tussenrapportage grote knelpunten

In de eerste tussenrapportage telden de grote knelpunten op tot 42,2 miljoen euro. Het ging om de volgende onderdelen (alle bedragen in duizenden euro's):

Knelpunt	2012	2013
Herziene grondexploitaties 2012 - resultaat	4.000	
Herziene grondexploitaties 2012 - effect weerstandsvermogen	10.000	
TCN / SIG	1.900	
Lagere opbrengst stopzetten projecten		800
Lager resultaat 2012 (o.b.v. VGR 2012-III)	500	
Herziene grondexploitatie 2012 Meerstad	25.000	
Totaal per jaarschijf	41.400	800
Totaal	42.200	

Collegiebrief - Tweede tussenrapportage financieel perspectief april 2013

Bladzijde

2



In deze tweede tussenrapportage geven we:

- A. een overzicht van de grote, onontkoombare knelpunten (hierin zijn ook de genoemde knelpunten van de tussenrapportage van januari 2013 afzonderlijk zichtbaar gemaakt). Een toelichting bij deze knelpunten treft u aan in bijlage 1;
- B. een overzicht van de afweegbare knelpunten. Een toelichting bij deze knelpunten treft u ook aan in bijlage 1;
- C. een actueel meerjarenbeeld.

De indeling in onontkoombare en afweegbare knelpunten, die we in deze brief hanteren, is nog niet definitief. In onze vergadering van mei bepalen we de uiteindelijke opgave. Hierover informeren we u in de voorjaarsbrief.

Daarnaast merken we op dat deze tweede tussenrapportage nog geen volledig overzicht van alle knelpunten geeft. We informeren u nu over de grote knelpunten. We zijn nog bezig met de inventarisatie en beoordeling van alle overige knelpunten. Over de uitkomsten hiervan informeren we u ook in de voorjaarsbrief, tegelijk met het geactualiseerde meerjarenbeeld.

A. Grote onontkoombare knelpunten

In het onderstaand overzicht staan alle ontwikkelingen die onontkoombaar zijn. Hierbij is onderscheid gemaakt in de knelpunten die al zijn opgenomen in de tussenrapportage van januari 2013 en de overige onontkoombare knelpunten. In bijlage 1 lichten we de ontwikkelingen toe.

Grote onontkoombare knelpunten	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Actualisatie ontwikkelingen eerste tussenrapportage januari 2013</i>						
1 Herziene grondexploitaties 2012 - resultaat	-4.000					
2 Herziene grondexploitaties 2012 - effect weerstandsvermogen	-8.400					
3 TCN / SIG	-2.000					
4 Lagere opbrengst stopzette projecten		-800				
5 Lager resultaat 2012	-500					
6 Herziene grondexploitatie 2012 Meerstad	-25.000					
Totaal actualisatie ontwikkelingen	-39.900	-800	0	0	0	0
<i>Inventarisatie overige grote onontkoombare knelpunten</i>						
7 Aanpassing fisico wet BUIG	-2.520					
8 Tekort meerjarenbeeld dubbel meegenomen in berekening wsv naar 0,8	1.188					
9 Voorziening pensioenen wethouders	-1.450					
10 Actualisatie weerstandsvermogen rekening 2012	pm					
11 Wwaardering gronden (Suiker unie)		-1.600	-1.600	-1.600	-1.600	-1.600
12 Fictiekosten bezuinigingen 2011-2014 nieuw			-11.596	-5.864	-2.324	-216
13 Tekort iederz na maatregelen (re) visie zicht op werk *			-400	-5.585	-5.070	-4.455
14 Tekort wet BUIG			-5.500	0	0	0
15 Nominale compensatie (wordt onderdeel meerjarenbeeld)		-3.000	-3.000	-3.000	-3.000	-3.000
16 Rijksbezuinigingen			-2.700	-2.700	-2.700	-2.700
17 Tekort bedrijfsvoering RO/EZ		-2.000	-2.000	-2.000	-2.000	-2.000
18 Dienstverbanden ex- banenpoolers		-795	-568	-568	-568	
Totaal inventarisatie overige knelpunten	-2.782	-7.395	-27.364	-21.317	-17.262	-13.971
Totaal onontkoombare knelpunten	-42.682	-8.195	-27.364	-21.317	-17.262	-13.971

(Bedragen in duizenden euro's)

**De knelpunten in 2012 worden zichtbaar bij de rekening 2012. Deze knelpunten leiden in 2013 tot een benodigde aanvulling van het weerstandsvermogen om op een ratio van 0,8 uit te komen. In de volgende tussenrapportages (na afronding van de rekening 2012) zullen deze knelpunten niet meer afzonderlijk terugkomen, maar worden ze betrokken bij de benodigde aanvulling van het weerstandsvermogen.

Collegiebrief - Tweede tussenrapportage financieel perspectief april 2013

Bladzijde 3



De ontwikkelingen die we in de eerste tussenrapportage hebben genoemd zijn in grote lijnen gelijk gebleven. Alleen het effect op het weerstandsvermogen van de herziening van de grondexploitaties in 2012 is substantieel gewijzigd. Deze is verlaagd van 10 miljoen euro naar 8,4 miljoen euro. In totaal zijn de ontwikkelingen daardoor verlaagd naar 40,7 miljoen euro.

Daarnaast hebben we ook overige grote knelpunten geïnventariseerd. De onontkoombare knelpunten die hieruit naar voren zijn gekomen, zijn opgenomen in de bovenstaande tabel onder de nummers 7 tot en met 18. Over de periode 2012-2014 gaat het om 37,5 miljoen euro.

In totaal komen de onontkoombare grote knelpunten in de periode 2012-2014 daarmee op 78,2 miljoen euro. Daar komt bij dat dit nog geen compleet beeld geeft van alle knelpunten. De inventarisatie van autonome ontwikkelingen voor het meerjarenbeeld en overige (kleinere) knelpunten ronden we af in april 2013. Dit kan nog leiden tot nieuwe onontkoombare knelpunten. Daarbij hebben we nog geen zicht op de consequenties van de van de drie decentralisaties voor de gemeente Groningen.

B. Afweegbare knelpunten

Naast de onontkoombare knelpunten, is ook sprake van afweegbare knelpunten. Bij deze knelpunten is het mogelijk keuzes te maken, zodat nadelige financiële effecten kunnen worden opgevangen. Het gaat bijvoorbeeld om activiteiten die stopgezet kunnen worden of om het niet starten van nieuwe activiteiten. In onderstaand overzicht zijn de afweegbare knelpunten opgenomen. In bijlage 1 worden de afweegbare knelpunten toegelicht.

Afweegbare knelpunten	2012	2013	2014	2015	2016	2017
19 Fictie kosten bezuinigingen Sozawe oud		-550				
20 Bezuinigingspakket 2011-2014		-4.000	-6.900	-6.900	-6.900	-6.900
21 Vervangen Herewegspoorviaduct				-600	-600	-600
22 Incidenteel gedekte structurele activiteiten* (zie bijlage)				-22.259	-22.259	-22.259
23 Tekort ISV / woonschepenhaven			-4.500			
24 Weerstandsvermogen naar 1,0			-37.100			
Totaal afweegbare knelpunten	0	-4.550	-48.500	-29.759	-29.759	-29.759

Het totaal aan afweegbare knelpunten in de periode 2012-2014 is 53,1 miljoen euro. De belangrijkste hiervan is de aanvulling van het weerstandsvermogen naar 1,0 in 2014. Hiervoor verwachten we op dit moment 37,1 miljoen euro nodig te hebben.

C. Actueel meerjarenbeeld

Voor een volledig beeld van het financiële perspectief geven we u een actuele stand van zaken van het meerjarenbeeld. We actualiseren het meerjarenbeeld twee maal per jaar; bij de voorjaarsbrief en bij de begroting. Het meerjarenbeeld bij de voorjaarsbrief is nog niet definitief, maar we informeren u alvast over de actuele stand van zaken.

Collegiebrief - Tweede tussenrapportage financieel perspectief april 2013

Bladzijde

4



In het actuele meerjarenbeeld zijn de effecten van het regeerakkoord en de september- en decembercirculaire 2012 op het gemeentefonds verwerkt. Vergeleken met het meerjarenbeeld in de begroting 2013 ziet het er als volgt uit:

	2013	2014	2015	2016	2017
Meerjarenbeeld begroting 2013	0	1.100	15.800	17.500	13.200
Actueel meerjarenbeeld april 2013	1.600	4.200	8.700	5.300	3.200
Vershil	+1.600	+3.100	-7.100	-12.200	-10.000

In 2013 en 2014 is sprake van een voordeel ten opzichte van het meerjarenbeeld in de begroting 2013. Dit voordeel ontstaat vooral door voordelige aanpassingen van het accres en de grotere groei van Groningen in relatie tot de gemiddelde groei in Nederland.

Vanaf 2015 verslechtert het meerjarenbeeld fors ten opzichte van de begroting 2013. Dit ontstaat door het verwerken van de effecten van het regeerakkoord in het meerjarenbeeld. De belangrijkste oorzaken zijn het afromen van het budget voor onderwijshuisvesting vanaf 2015 (-3,6 miljoen euro) en de korting op het BTW compensatiefonds (-6,9 miljoen euro vanaf 2015).

In de begroting 2013 hebben we het effect van de Rijksbezuinigingen niet opgenomen in het meerjarenbeeld, maar afzonderlijk genoemd bij de knelpunten. Voor 2014 hebben we hiervoor 10 miljoen euro in het weerstandsvermogen gereserveerd.

Bij de Voorjaarsbrief geven we een uitgebreide toelichting op de ontwikkeling van het meerjarenbeeld. Het meerjarenbeeld wordt op een aantal punten nog verder geactualiseerd. Dit betreft onder andere rente-effecten en de autonome ontwikkelingen zoals de kosten als gevolg van de ontwikkeling van lonen en prijzen.

Samenvattend overzicht

In onderstaand overzicht zijn de onontkoombare knelpunten, de afweegbare knelpunten en de ruimte in het meerjarenbeeld onder elkaar gezet. Dit geeft inzicht in de totale financiële opgave in de komende jaren.

Financiële opgaven	2013	2014	2015	2016	2017
1. Grote onontkoombare knelpunten	-50.877	-27.364	-21.317	-17.262	-13.971
2. Afweegbare knelpunten	-4.590	-48.500	-29.759	-29.759	-29.759
3. Actueel Meerjarenbeeld	1.600	4.200	8.700	5.300	3.200
Totaal	-53.827	-71.664	-42.376	-41.721	-40.530

Bovenstaand overzicht laat zien dat vergaande maatregelen nodig zijn om een sluitende begroting te presenteren en het weerstandsvermogen op niveau te houden. Gelet op de grote opgave zijn we begin 2013 gestart met het in beeld brengen van de bezuinigingsmogelijkheden. Hiervoor brengen we alle afweegbare budgetten in beeld.

Collegebrief - Tweede tussenrapportage financieel perspectief april 2013

Bladzijde 5



Begin mei bespreken we de uitwerking van de bezuinigingsmogelijkheden in ons college. We zullen u hierover in de voorjaarsbrief informeren.

Voor de volledigheid merken we op dat we nog bezig zijn met de afronding van de gemeenterekening over 2012 en nog midden in de voorbereiding van de begroting 2014 zitten. Dit betekent dat de genoemde cijfers in deze brief nog niet definitief zijn.

We vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J.P. Rehwinkel', written in a cursive style.

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

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M.A. Ruys', written in a cursive style.

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



Bijlage 1: Toelichting bij de knelpunten

A. Grote onontkoombare knelpunten

1) Herziene grondexploitaties 2012 - resultaat

2) Herziene grondexploitaties 2012 - effect weerstandsvermogen

De herzieningen van de grondexploitaties in 2012 hebben geleid tot een negatief resultaat van 44 miljoen euro. Dat is 4 miljoen euro meer dan was verwacht bij het opstellen van de gemeenterekening 2011. Van deze 44 miljoen euro wordt 40 miljoen euro ten laste gebracht van de voorziening die in de gemeenterekening 2011 is getroffen. De overige 4 miljoen euro leidt tot een nadeel in 2012. Dit is in overeenstemming met de eerste tussenrapportage van 2013.

Bij de totstandkoming van de gemeenterekening 2012 is een nieuwe inschatting gemaakt van het risico bij grondexploitaties. Deze komt uit op 73 miljoen euro. In de begroting 2013 is dit risico ingeschat op 61,4 miljoen euro. Hierbij gingen we ervan uit dat het treffen van de voorziening van 40 miljoen euro in 2011 zou leiden tot een verlaging van het risico. In werkelijkheid is het risico iets toegenomen vooral door het risico parkeergarage Boterdiep en een vertragingrisico bij Westpoort. Het effect van de toename van het risico van 11,6 miljoen euro op het weerstandsvermogen is 8,4 miljoen euro.

In de vorige tussenrapportage gingen we uit van een toename van het weerstandsvermogen van 10 miljoen euro.

3) TCN/SIG afboeking

Het negatieve resultaat vanwege het faillissement van TCN/SIG schatten we op dit moment in op 6,7 miljoen euro. Als gevolg van de afwikkeling van het faillissement kan dit nog iets oplopen. Bij de derde voortgangsrapportage 2012 hebben we bij de bepaling van het besteedbaar resultaat rekening gehouden met een nadeel van 4,7 miljoen euro. Er resteert in 2012 een extra nadeel van 2,0 miljoen euro.

In de vorige tussenrapportage hielden we rekening met een nadeel van 1,9 miljoen euro.

4) lagere opbrengst stopzetten projecten

De vrijval als gevolg van het stopzetten van projecten schatten we 0,8 miljoen lager in dan is meegenomen bij de begroting 2013. Dit is in overeenstemming met de eerste tussenrapportage van januari 2013.

5) Lager resultaat 2012

In de begroting 2013 is rekening gehouden met een voordelig resultaat over 2012 van 7,5 miljoen euro. In de derde voortgangsrapportage 2012 verwachtten we een besteedbaar resultaat van 3 miljoen euro. Dit is 4,5 miljoen euro minder dan de verwachting in de begroting 2013.



Het besteedbaar resultaat in de derde voortgangsrapportage is inclusief het nadeel van 4 miljoen euro bij de herziening van de grondexploitaties. Omdat we dit nadeel afzonderlijk presenteren, resteert er een lager resultaat in 2012 van 0,5 miljoen euro. Dit sluit aan bij de eerste tussenrapportage van januari 2013.

6) Herziening grondexploitatie Meerstad 2012

Vanwege de voortdurende economische crisis en de effecten hiervan op de woningmarkt, is in de actuele grondexploitatie de verkoop van woningen in de komende jaren verlaagd en de afzet van bedrijventerreinen met circa 10 jaar vertraagd. Dit leidt tot een verlies van 25 miljoen euro. Hiervoor is in de rekening 2012 een voorziening getroffen.

Ondanks de voorziening blijft het risico van Meerstad constant rond de 93 miljoen euro. Enerzijds wordt het risico lager door de getroffen voorziening. Anderzijds is het risico bij de afzet van bedrijventerreinen verhoogd. Op het benodigd weerstandsvermogen heeft de herziening dus nauwelijks effect. De genoemde effecten zijn niet gewijzigd ten opzichte van de eerste tussenrapportage van januari 2013.

7) Aanpassing risico wet BUIG

Het risico van de wet BUIG is geactualiseerd. Het effect op het weerstandsvermogen is 2,5 miljoen euro. Dit wordt meegenomen bij het bepalen van het benodigd weerstandsvermogen in de gemeenterekening 2012.

8) Tekort meerjarenbeeld dubbel meegenomen

In de begroting 2013 is het tekort in het meerjarenbeeld 2013 van 1,2 miljoen euro per abuis twee keer meegenomen. Dit wordt nu gecorrigeerd. Dit heeft een positief effect van 1,2 miljoen euro.

9) Voorziening pensioenen wethouders

Op basis van uitspraken van het ministerie en de commissie BBV moeten we voor het volledige bedrag aan pensioenen van wethouders in 2012 een voorziening treffen. Hierdoor ontstaat een nadeel van 1,8 miljoen euro in 2012. Tot nu toe zijn we er vanuit gegaan dat we de pensioenen deels uit structurele middelen konden dekken. Het risico dat we hiervoor hebben opgenomen in de begroting 2013 kan vervallen. Dat heeft een positief effect op het benodigd weerstandsvermogen van 350 duizend euro positief. Per saldo leidt dit tot een knelpunt van 1,45 miljoen euro.

10) Actualisatie weerstandsvermogen rekening 2012

De grootste risico's zitten bij de grondexploitaties. In totaal gaat het om bijna 165 miljoen euro. De effecten van de herzieningen op het weerstandsvermogen, hebben we eerder al benoemd.

De actualisering van de overige risico's wordt uitgevoerd bij de rekening 2012. Op basis daarvan kunnen we een inschatting maken van het effect op het weerstandsvermogen.



11) Waardering gronden Suikerunie

De boekwaarde van de Suikerunie is eind 2012 39,4 miljoen euro. Dit bestaat uit de verkrijgingsprijs van 35 miljoen euro en de jaarlijkse rente- en exploitatiekosten vanaf het moment van aankoop (4,4 miljoen euro).

Volgens in 2012 aangescherpte landelijke richtlijnen mogen we de jaarlijkse kosten bij gronden alleen activeren als we in de nabije toekomst starten met de exploitatie (het daadwerkelijk bebouwen). Naar verwachting starten we pas na 2035 met de Suikerunie. Daarmee voldoen we niet aan het criterium van nabije toekomst.

In dat geval schrijven de regels voor dat we de tot nu toe bijgeboekte jaarlijkse kosten (4,4 miljoen euro) direct afboeken en voor de komende jaren de jaarlijkse kosten op een andere manier moeten dekken. Wanneer van de landelijke regels wordt afgeweken, dient dit expliciet te worden toegelicht in rekening en begroting.

In afwijking van de landelijke regels vinden wij het verdedigbaar de huidige boekwaarde te handhaven op 39,4 miljoen euro. Op basis van een voorlopige grondexploitatie Suikerunie, kunnen we concluderen dat we de boekwaarde in de toekomst goed kunnen maken.

Wel moeten de jaarlijkse rente- en exploitatiekosten van 1,6 miljoen euro per jaar op een andere manier worden gedekt. Deze kosten kunnen niet meer worden opgeteld bij de boekwaarde omdat de lange termijn tot de start van de exploitatie daarvoor te veel onzekerheden biedt.

Voor dekking van de jaarlijkse kosten (1,6 miljoen euro) onderzoeken we ook de mogelijkheden van tijdelijke gebruik van het terrein.

12) Friciekosten bezuinigingen 2011-2014

In de bezuinigingsopgave 2011-2014 en de maatregelen die we nemen om tekorten in de bedrijfsvoering te dekken, zit een personele bezuinigingsopgave van circa 250 fte. Ieder bezuinigingstraject op formatie gaat gepaard met frictiekosten, aangezien het tijd kost medewerkers te herplaatsen binnen of buiten de organisatie. Onder frictiekosten verstaan we doorlopende loonkosten inclusief overheadkosten. De kosten voor herplaatsing van boventallige medewerkers rubriceren wij onder kosten flankerend beleid. Dat betreft de kosten voor onder andere extra capaciteit van loopbaanadviseurs van het gemeentelijke Loopbaancentrum (LBC) en kosten voor outplacement. Voor flankerend beleid hebben we in totaal 5 miljoen euro gereserveerd. Hierbij gaan we uit van 25 duizend euro aan kosten per fte en in totaal 200 fte.

De frictiekosten voor de komende 4 jaar hebben we bepaald op circa 20 miljoen euro¹.

Op basis van ervaringen met frictiekosten in het verleden zou het bedrag aan frictiekosten hoger moeten zijn. We stellen ons echter tot doel maximaal 20

¹ Hierbij gaan we uit van de start van herplaatsing op 1 januari 2014 en gemiddelde kosten per fte van 80 duizend euro per jaar. Voor de uitstroom gaan we uit van 35% in het eerste jaar, 75% in het tweede jaar, 90% in het derde jaar en 100% in het vierde jaar.



miljoen euro aan frictiekosten te maken. Aanvullende wordt onderzocht of dat bedrag lager kan zijn. We houden hierbij rekening met de autonome uitstroom en een intensieve aanpak van herplaatsing van medewerkers. Daarnaast gaan we er van uit dat de afspraken met de bonden over een nieuw sociaal convenant bijdragen aan het beperken van frictiekosten. We hebben nog geen rekening gehouden met frictiekosten als gevolg van de bezuiniging van 10 miljoen op de organisatie (na 2015) en mogelijke bezuinigingen ter dekking van de opgave voor 2013 en verder.

13) Tekort op sociale werkvoorziening

Het tekort op de sociale werkvoorziening verloopt als volgt:

	2014	2015	2016	2017
Subsidietekort	-6.900	-7.100	-7.300	-7.400
Uitvoeringstekort	-2.145	-1.430	-715	0
Gemeentelijke bijdrage structureel	2.945	2.945	2.945	2.945
Extra beleidsmiddelen	5.700	-	-	-
Totaal	400	-5.585	-5.070	-4.455

Het grootste deel van het tekort wordt veroorzaakt door de loonkosten. Er is structureel een verschil tussen de jaarlijkse rijkssubsidie en de werkelijke loonkosten. Dit leidt voor 2014 tot een subsidietekort van 6,9 miljoen euro. Het tekort loopt op tot 7,4 miljoen in 2017.

Deze loonkosten zijn niet beïnvloedbaar vanwege landelijke CAO afspraken. Daarnaast is er een uitvoeringstekort. Voor 2014 verwachten we een tekort van 2,1 miljoen euro. In de Houtkoolschoolschets Werk en Participatie staan maatregelen beschreven, die ertoe moeten leiden dat het uitvoeringstekort binnen 3 jaar wordt teruggedrongen.

De structurele gemeentelijke bijdrage is 2,9 miljoen euro. Daarbovenop is in 2014 nog 5,7 miljoen euro aan extra beleidsmiddelen beschikbaar gesteld. Hierdoor resteert een tekort van 400 duizend euro in 2014. Door het wegvallen van de extra beleidsmiddelen na 2014 is het tekort dan aanzienlijk hoger.

14) Tekort Wet Buig

We verwachten vanaf 2014 een tekort op de uitvoering van de wet BUIG. Het huidige verdeelmodel van de wet BUIG pakt nadelig uit voor de stad Groningen. Deze verdeelstoornis in het model is door het rijk erkend. In de afgelopen jaren zijn we hierin gecompenseerd met een Meerjarige Aanvullende Uitkering (MAU). Er bestaat nog onduidelijkheid vanuit het rijk over de voortzetting van de MAU. Vooralsnog gaan we uit van een toekenning van de MAU in 2014, met een eigen risico van 5% (7 miljoen euro).

Op basis van onze berekeningen verwachten we in 2014 een tekort van 5,5 miljoen euro. Dit ligt onder het niveau van ons eigen risico van 7 miljoen euro. We komen daarom vooralsnog niet in aanmerking van een aanvullende



uitkering. Dit verwachte tekort voor 2014 (5,5 miljoen euro) nemen we daarom mee bij de knelpunten voor de begroting 2014.

15) Nominale compensatie

Op basis van de huidige inzichten houden we rekening met hogere loon- en prijsstijgingen in 2013. De gemiddelde loon- en prijsstijging komt daarmee op 2,08% in plaats van 0,96%. Dit leidt vooralsnog structureel tot 3 miljoen euro hogere kosten dan in de begroting 2013 was voorzien. De precieze uitwerking van de loon- en prijsstijgingen nemen we op in het meerjarenbeeld bij de voorjaarsbrief.

16) Rijksbezuinigingen

Uit de op 28 februari 2013 gepubliceerde cijfers van het CPB blijkt dat het verwachte overheidstekort voor 2014 3,4% bedraagt. Om het tekort in 2014 onder de norm van 3% te brengen wil het kabinet 4,3 miljard euro extra bezuinigen. Het kabinet heeft een pakket met maatregelen voorbereid om dit te realiseren. Het nadelige effect van het voorlopige pakket aan maatregelen voor Groningen schatten we vooralsnog in op 2,7 miljoen euro structureel vanaf 2014. Na bepaling van het definitieve pakket kunnen we een betere inschatting maken van het financieel effect voor Groningen.

17) Tekort bedrijfsvoering ROEZ

De afgelopen jaren wordt steeds meer inzet gevraagd voor reguliere producten en wettelijke taken, zonder financiële compensatie. Het betreft voornamelijk:

- Extra formatie verkeer en vervoer
- Tekort ontvlechting stadsbeheer
- Toename beleidsadvisering
- Ongedekte werkzaamheden (BAG, kap- en sloopvergunningen, bestemmingsplannen)

Door een volle projectenportefeuille hebben we het tekort de afgelopen jaren (incidenteel) kunnen compenseren. Door de economische crisis zijn er minder projecten. Om de terugloop aan werkzaamheden te compenseren hebben we de formatie in de flexibele schil verminderd. Dat is echter onvoldoende om het tekort op te lossen. In de gemeenterekening 2012 wordt voor het eerst een deel van het tekort zichtbaar. Het totale structurele tekort komt uit op 3,2 miljoen euro structureel. Een deel van het tekort moet worden opgelost door een bezuiniging op de formatie. Dit leidt tot frictiekosten. Deze kosten zijn onderdeel van het knelpunt bij nummer 13. De resterende kosten zijn 2 miljoen euro structureel. Hiervoor worden aanvullende bezuinigingsvoorstellen voorbereid.



18) Dienstverbanden ex-banenpoolers

Voor de afbouw van gesubsidieerde banen stellen we verschillende scenario's op. Een inschatting van de minimale kosten hebben we bij meegenomen bij de onontkoombare knelpunten. We komen daar nader bij u op terug.



B. Afweegbare knelpunten

19) Fricatiekosten bezuinigingen Sozawe

Hierbij gaat het om het herplaatsen van personeel uit de reorganisatie die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. Het gaat om ongeveer 30 fte, waarvoor in totaal 4 miljoen euro frictiekosten beschikbaar is gesteld. Er zijn de afgelopen jaren de nodige inspanningen gepleegd om de medewerkers te herplaatsen en de frictiekosten te beperken, maar nog niet alle boventallige medewerkers zijn herplaatst. Met als gevolg dat er frictiekosten in 2014 resteren van maximaal 550 duizend euro.

20) Bezuinigingspakket 2011-2014

Uit het overzicht van knelpunten in het bezuinigingspakket 2011-2014 blijkt dat een deel van de bezuinigingen voor 2013 niet structureel wordt gerealiseerd. Hiervoor zijn deels (incidentele) alternatieven gevonden. Voor 4 miljoen euro moet in 2013 nog een incidentele invulling worden gevonden. Vanaf 2014 moet voor 6,9 miljoen aan structurele alternatieven worden gerealiseerd. Vooralsnog houden we vast aan de bestaande taakstelling en gaan we er vanuit dat structurele alternatieven worden gerealiseerd.

21) Vervangen Herewegviaduct

Een voorlopige kostenraming van de vervanging van het Herewegviaduct laat zien dat de kosten uitkomen rond de 25 tot 30 miljoen euro (begroting 2013). Er is 10 miljoen beschikbaar in de risicobuffer 2014. Daarnaast hebben we in de begroting 2013 aangegeven nog 10 miljoen euro te kunnen dekken met de jaarlijkse vrijval van BCF middelen. Hierover heeft echter nog geen besluitvorming door uw raad plaatsgevonden. Dekking van de kapitaallasten van 600 duizend euro is daarom als knelpunt meegenomen. Er resteert dan nog een tekort van 5-10 miljoen euro. Mogelijk kunnen we een deel van de kosten dekken met externe middelen.

22) Incidenteel gedekte structurele activiteiten

De afgelopen jaren zijn structurele activiteiten incidenteel gedekt. Deze dekking valt vanaf 2015 weg. De specificatie van deze activiteiten is opgenomen in de bijlage bij deze notitie. Het knelpunt van 22,3 miljoen euro structureel is exclusief het knelpunt Tekort sociale werkvoorziening (in totaal 5,8 miljoen euro). Dit is meegenomen bij de onontkoombare knelpunten (nummer 14).



23) Tekort ISV / woonschepenhaven

Bij de begroting 2013 is besloten de kosten voor woonschepenhaven te dekken uit ISV middelen. De kosten voor de woonschepenhaven worden op dit moment ingeschat op 4,5 miljoen euro. Bij de structuurvisie wonen heeft ons college opdracht gegeven onderzoek te doen naar budget en alternatieve dekking van de woonschepenhaven.

Vooralsnog gaan we er vanuit dat de dekking van de woonschepenhaven wordt gedekt uit ISV middelen. In dat geval moeten activiteiten uit ISV worden geschrapt. In het geval ervoor wordt gekozen de ambities uit het ISV overeind te houden, is een aanvullend budget van 4,5 miljoen euro nodig.

24) Weerstandsvermogen naar 1,0

We hebben bij de begroting 2013 aangegeven het van belang te vinden om het weerstandsvermogen na 2014 te laten doorgroeien naar een ratio van 1,0. Bij de begroting 2013 is aangegeven dat hiervoor 37,1 miljoen euro nodig is. Als gevolg van de actualisering van het weerstandsvermogen bij de jaarrekening 2012 kan dit bedrag nog wijzigen.

Bijlage 2: Incidenteel gedekte structurele activiteiten

In het overzicht hieronder vindt u de activiteiten die tot en met 2014 incidenteel zijn gedekt in het meerjarenbeeld.

Verdeling 2011-2014	
G-kracht	1.000
Duurzame ontwikkeling/ambitie energieneutraal 2025 (2011-2014)	2.000
Integraal veiligheidsbeleid	625
Onderhoud: incidentele aanvulling budget (2011-2014)	500
Cofinancieringsfonds Kennisprojecten (2011-2014)	250
Meldpunt	140
Verdeling 2012-2014	
Integraal veiligheidsbeleid	1.250
Bedrijfsv iederz	700
Efficiency UWV	500
Formatie concernfinanciën	150
Wijkcommunicatie	50
Burgerparticipatie	50
Wmo	1.700
Schuldhelp	70
200 banenplan (tot en met 2014)	500
Verduurzamen schoolgebouwen	1.000
Akkoord van Groningen	500
Cultuur	1.000
Lokaal inkomensbeleid	333
Rijkskorting	
ISV	8.000
BDU korting	pm
totaal	20.318

Bij de nieuwe knelpunten voor 2013 en 2014 is in een aantal gevallen sprake van structurele knelpunten. In de voorliggende varianten worden deze knelpunten voor 2013 en 2014 opgelost. Dit betekent dat ook voor deze activiteiten geldt dat de financiering na 2014 afloopt. Deze knelpunten dienen daarom te worden meegenomen bij de reeds bestaande knelpunten, waarvan de financiering na 2014 afloopt. Het gaat om de volgende (structurele) knelpunten:

GR Meerstad	112
Bijdrage OV bureau	159
Stadstoezicht	315
Tekort iederz	5.100
Armoedebeleid	2.000
Verkeerseducatie	55
Totaal	7.741

Collegebrief - Tweede tussenrapportage financieel perspectief april 2013

Bladzijde 15



In totaal komende knelpunten daarmee op 28,1 miljoen euro.