

RAADSVOORSTEL:

2007-2008

Ons kenmerk: BD 07.1428300

Registratienummer : GR 07.1429810

Ingekomen op : 6 september 2007

Onderwerp: Bestuursvorm Meerstad

Groningen, 6 september 2007

Aan de raad,

Op 21 april 2006 is uw raad via een brief geïnformeerd over een voorgenomen onderzoek naar een mogelijke grenscorrectie tussen de gemeenten Slochteren en Groningen. Dit hield verband met de ontwikkeling van het project Meerstad. De planning was erop gericht in het najaar van 2006 zowel een advies als een voorstel tot grenscorrectie gereed te hebben. Het onderzoek, en vooral de conclusies die we daaraan hebben verbonden, heeft langer in beslag genomen dan was voorzien. De reden hiervoor is dat beide colleges tot de slotsom zijn gekomen dat we af willen zien van een grenscorrectie. En dat we de samenwerking tussen Slochteren en Groningen verder willen intensiveren door aan u het voorstel te doen om een gemeenschappelijke regeling voor de realisatie van Meerstad in te richten. Daarbij zijn we niet over één nacht ijs gegaan.

Via dit raadsvoorstel, die ook aan de gemeenteraad van Slochteren is voorgelegd, willen wij u nader informeren over hoe wij tot deze slotsom zijn gekomen en wat de argumenten voor een gemeenschappelijke regeling (*WGR-Meerstad*) zijn. Tenslotte komen we met een voorstel, een opdrachtformulering, voor een mogelijke inrichting van een *WGR-Meerstad*.

Vertrekpunt.

Ons gezamenlijke vertrekpunt is dat de ontwikkeling en het bestuur van het Meerstadgebied voor huidige en toekomstige bewoners zo goed mogelijk wordt geregeld. In eerdere fases hebben we, mede op basis van een notitie van het ministerie van BZK d.d. juni 2005, een aantal opties verkend: een openbaar lichaam Meerstad (WGR), een nieuwe gemeente Meerstad, een grenswijziging ten gunste van Groningen, een grenswijziging ten gunste van Slochteren en een Lex Specialis (speciale wet) voor Meerstad.

Met instemming van uw gemeenteraad is vorig jaar besloten om een nader onderzoek te doen naar een wederzijdse grenscorrectie tussen Groningen en Slochteren (opties c en d), omdat dit de samenwerking tussen beide gemeenten bestuurlijk zou kunnen vereenvoudigen.

We hebben de mogelijke grenscorrectievarianten langs een aantal criteria verkend. Een eerste criterium betreft de bewoningsdichtheid; hierbij zijn we er vanuit gegaan dat

dichter bebouwde gebieden beter bij een stad als Groningen passen en dun bebouwde gebieden beter bij een landelijke gemeente als Slochteren. Een tweede criterium betreft de samenhang, zowel fysiek als sociaal. Met het fysieke aspect wordt bedoeld op het punt of een gebied qua infrastructuur verbonden is met de Stad of met Slochteren. De structuur van de voorzieningen in het gebied hangt hiermee samen. Met de sociale dimensie wordt bedoeld dat bewoners zich verbonden voelen en georiënteerd zijn op Slochteren dan wel de Stad. Een derde criterium is de aanwezigheid van bedrijventerreinen. De ontwikkeling van bedrijventerreinen past beter bij een stedelijke dan bij een landelijke gemeente. Daarnaast is ook gekeken naar het praktische aspect, namelijk leidt een grenscorrectie er toe dat de "lusten en lasten" in een redelijke verhouding over beide gemeenten worden verdeeld.

Geen grenscorrectie/herindeling.

Welke grenzen we ook door het gebied hebben getrokken, er is geen enkele grenscorrectievariant waarbij, in de opvatting van beide colleges, optimaal aan bovenstaande punten tegemoet wordt gekomen. We hebben daarbij eveneens rekening gehouden met de opinies vanuit het Meerstadgebied zelf. Immers, bij een enquête is gebleken dat 65% van de ondervraagden in de Meerdorpen bij de gemeente Groningen wil blijven. Ter illustratie hebben wij een nadere verkenning bijgevoegd (zie bijlage). Een complicerende factor daarbij is dat het aanbrengen van gemeentegrenzen voor een groot deel snijden in mist is. Het masterplan levert weliswaar een richting op, maar de daadwerkelijke inrichting van het gebied is nog niet definitief en dus niet helemaal vatbaar voor het trekken van gemeentelijke grenzen.

Daarenboven leidt een grenscorrectie, als zodanig, niet tot een gezamenlijke visie en aanpak voor Meerstad.

Deze optelsom maakt dat de door ons gewenste bestuurlijke vereenvoudiging op dit moment onvoldoende wordt bereikt door middel van een grenscorrectie. Wij stellen dan ook voor om niet over te gaan tot een grenscorrectie tussen beide gemeenten. Dit geldt zeker voor de meest vergaande optie namelijk een herindeling tussen de gemeenten Slochteren en Groningen. Voor nu en in de toekomst achten wij het niet opportuun om te kiezen voor een gemeentelijke herindeling tussen Groningen en Slochteren. Wij vragen uw raad dan ook nadrukkelijk uit te spreken dat geen initiatieven daartoe zullen worden genomen. Mocht de loop van het proces van de realisering van Meerstad alsnog een ondergeschikte grenscorrectie nodig zijn dan zal een dergelijk initiatief in gezamenlijkheid worden genomen.

Publieke verantwoordelijkheden.

Daarmee is echter de kous nog niet af, integendeel. Want met een nadere invulling van de planontwikkeling wordt steeds duidelijker voor welke grote uitdaging we, samen met de private partijen, staan. In nauwe onderlinge samenwerking wordt al gewerkt aan het realiseren van het eerste deelplan. Dit vergt een forse inbreng van beide gemeenten en een wil tot verregaande samenwerking tussen Slochteren en Groningen. We willen dat we als beide gemeenten samen als lokale overheid Meerstad verder vorm gaan geven. Met andere woorden het mag voor de ontwikkeling van Meerstad en de huidige en toekomstige bewoners van het gebied eigenlijk niet uitmaken binnen welke gemeente een onderdeel van Meerstad ligt.

Behalve in het ontwikkelen van het gebied stelt dit in andere opzichten ook hoge eisen. Er vallen in ieder geval vier duidelijke publieke functies te onderkennen:

- a. *representatie*: het gebied is meer dan een optelsom van 30.000 individuele Meerstadgers: men moet zich in de toekomst vertegenwoordigd kunnen voelen;
- b. *aanbieden publieke voorzieningen*: variërend van groenonderhoud en veiligheid tot het verstrekken van paspoorten of het realiseren van scholen en buurtcentra;
- c. eenduidig *aanspreekpunt* voor bewoners, andere overheden (waterschappen, provincie) en private partijen. Specifiek voor de realisering van Meerstad is het een samenwerkingspartner en behartiger van de publieke belangen in de publiek-private samenwerking;
- d. *kaderstellende rol* bijvoorbeeld als het gaat om bestemmingsplannen en vergunningen.

Aan de publieke zijde (gemeenten, provincie, waterschappen, Rijk) ligt er op dit moment een bestuursovereenkomst op hoofdlijnen ("De BOK") die zich toelegt op de randvoorwaarden, waarbinnen de publieke partijen Meerstad willen realiseren en op welke manier ze willen samenwerken om Meerstad te realiseren (deelname aan de stichtingsvorm). Wanneer De BOK naast de vier bovengenoemde punten (representativiteit, publieke voorzieningen, aanspreekpunt en kaderstelling) wordt gelegd dan schiet de publieke vormgeving van Meerstad tekort. De BOK volstaat daarvoor niet.

WGR: beste kaarten.

Er zal dus naar een passende bestuursvorm voor de realisatie van Meerstad moeten worden gekeken. Als we de BZK-notitie over de bestuurlijke vormgeving van Meerstad in herinnering roepen dan resteren er na het wegstrepen van een grenscorrectie nog drie andere opties: een gemeenschappelijke regeling, een "Lex Specialis Meerstad" (een specifieke wetgeving voor dit gebied) en een nieuwe gemeente Meerstad. Over de laatste twee opties kunnen we kort zijn: de vraag is of deze opties voldoende levensvatbaar zijn en draagvlak opleveren. Bovendien zijn dit bestuursvormen die een lange aanlooptijd zouden vergen. Die tijd hebben we, gelet op de realisering van Meerstad, niet.

De beide colleges zijn tot de overtuiging gekomen dat de (bestuurlijke) samenwerking beter op een andere manier kan plaatsvinden en wel in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling (WGR). We denken dat onder de gegeven omstandigheden een gemeenschappelijke regeling de beste kaarten in huis heeft om Meerstad te realiseren. Wanneer we namelijk uitgaan van twee afzonderlijke gemeenten met een gezamenlijke opgave dan biedt de WGR de grootste waarborgen als het gaat om éénduidige publieke verantwoordelijkheden (in de zin van representatie, aanbieden publieke voorzieningen, aanspreekpunt, kaderstellende rol, inclusief baten en lasten). Het is de enige vorm waaraan een gemeente overheidsbevoegdheden kan overdragen, en die dus ook zelfstandig kan opereren en als aanspreekpunt c.q. onderhandelingspartner kan dienen voor andere publieke (provincie, waterschap) en private partijen. We kennen geen andere bestuurlijke vorm die, op basis van samenwerking tussen twee gemeenten, aan dergelijke voorwaarden voldoet.

De WGR, zoals hier wordt besproken, is er een waarbij sprake is van een openbaar lichaam of een zelfstandig rechtspersoon. Een alternatief zou zijn om de WGR via een zogenoemde "gemeenschappelijk orgaan" vorm te geven. In tegenstelling tot een openbaar lichaam heeft deze samenwerkingsvorm geen rechtspersoonlijkheid en kan het dus niet zelf tot uitvoering overgaan. Daarom lijkt deze variant minder geschikt voor de uitvoering van het project Meerstad. Tot slot kent de WGR nog de variant van een centrumgemeente. Dat houdt kort gezegd in dat de ene gemeente zijn bevoegdheden op een bepaald terrein mandateert aan een andere gemeente. Dat lijkt geen geschikte oplossing, omdat we Meerstad via een gezamenlijke inspanning willen vormgeven.

Binnen de WGR is overigens ook mogelijk om een "territoriale commissie" voor bepaalde belangen in het leven te roepen. De leden van deze commissie kunnen rechtstreeks door de inwoners van Meerstad worden gekozen. Aan deze commissie kunnen zelfs belangrijke bevoegdheden worden overgedragen, ook kan deze een adviesfunctie krijgen. In het proces van totstandkoming van de GR zal worden bekeken op welke wijze de bewoners het beste betrokken kunnen worden bij het bestuur van het gebied.

De voorkeur van beide colleges gaat uit naar een *WGR-Meerstad* met als doelstelling de verdere ontwikkeling, inrichting en realisatie van Meerstad. De *WGR-Meerstad* zal tijdelijk van aard zijn en beperkt tot de ontwikkelingsfase. Wanneer een fase/deelplan wordt opgeleverd en de fase van regulier beheer en onderhoud aanbreekt, zit de taak van de WGR er op en is het aan de gemeente binnen de grenzen waarin het is gelegen. Dat betekent ook dat wanneer Meerstad in zijn geheel zal zijn ontwikkeld de WGR worden opgeheven.

Oprichtingsformulering inrichting *WGR-Meerstad*.

Dit brengt ons bij een mogelijke inrichting van een *WGR-Meerstad*. Wij stellen de raad voor ons college de opdracht te geven om de volgende vragen verder uit te werken en voor 1 januari 2008 met een uitwerkingsvoorstel te komen.

Wij stellen voor om de uitwerking langs de volgende (hoofd-)lijnen te laten plaatsvinden:

- a. Welke *taken en bevoegden* willen we de WGR verstrekken? Wat impliceert een takenpakket gebaseerd op ontwikkeling, inrichting en realisatie van Meerstad? Welke taken zouden dan nog anderszins moeten worden afgestemd? En hoe zou dat gestalte moeten krijgen? Wat zijn de financiële consequenties? Wanneer eindigen de taken van de WGR en hoe worden deze vervolgens door een van de betrokken gemeenten opgepakt?
- b. Welke *verhoudingen* gelden er binnen een WGR? Deze kent een vorm analoog aan die van een gemeente: een voorzitter, een DB en een AB. Hoe worden deze gevuld? En wat is het aandeel van beide gemeenten hierin?
- c. De *organisatie* van de *WGR-Meerstad*. Hoe en tegen welke voorwaarden kan een beroep worden gedaan op een ambtelijk apparaat?
- d. Hoe en met welke bevoegdheden kan een *bewonerscommissie* ("territoriale commissie") worden ingericht?

Deze punten vormen het kernstuk van een voorstel tot een inrichting van een WGR-Meerstad die in december aan de gemeenteraden van Slochteren en Groningen zal worden voorgelegd.

Om de vormgeving van een gemeenschappelijke regeling te begeleiden en om tot de totstandkoming ervan urgente zaken adequaat te kunnen afhandelen, bijvoorbeeld de voorzieningen (zoals een Venster- of brede- school) in Deelplan 1, zal een regulier bestuurlijk overleg worden ingesteld. Het overleg zal eens in de vier tot vijf weken plaatsvinden. Hier zullen in ieder geval de beide burgemeesters, de gemeentesecretarissen en een of meerdere wethouders aan deelnemen, al naar gelang de te behandelen onderwerpen.

Wij zijn er van overtuigd dat we door middel van een *WGR-Meerstad* een stevig fundament kunnen leggen voor de bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten Slochteren en Groningen. Daarbij hebben we een duidelijke gezamenlijke ambitie voor ogen: een succesvolle realisering van het sleutelproject Meerstad.

Wij stellen u voor te besluiten:

- I. af te zien van een grenscorrectie tussen de gemeenten Slochteren en Groningen in verband met de ontwikkeling en realisering van het project Meerstad;
- II. geen initiatief te nemen tot een gemeentelijke herindeling met de gemeente Slochteren;
- III. het college de opdracht te geven om voor 1 januari 2008 met een uitwerkingsvoorstel voor een tijdelijke *WGR-Meerstad* te komen.

Burgemeester en wethouders
van Groningen,

De burgemeester,

Jacq. Wallage.

De secretaris,

H.P. Bakker.