

RAADSVOORSTEL:

2007-2008

Ons kenmerk:

Registratienummer : GR 07.

Ingekomen op :

Onderwerp: Contouren GR-Meerstad

Groningen,

Aan de raad,

In uw vergadering van 27 september 2007 in Slochteren en 31 oktober 2007 in Groningen heeft u besloten om in te stemmen met ons voornemen tot een uitwerking van een Gemeenschappelijke Regeling Meerstad (*GR-Meerstad*). In dit voorstel hebben wij u toegezegd om "met een uitwerkingsvoorstel te komen" en daarbij de door u gestelde vragen en aandachtspunten te betrekken.

Het gaat hierbij om de volgende, in het vorige raadsvoorstel vermelde, vragen:

1. Welke *taken en bevoegdheden* willen we de GR 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 GR en hoe worden deze vervolgens door een van de betrokken gemeenten opgepakt?
2. Welke *verhoudingen* gelden er binnen een GR? 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?
3. De *organisatie* van de *GR-Meerstad*. Hoe en tegen welke voorwaarden kan een beroep worden gedaan op een ambtelijk apparaat?
4. Hoe en met welke bevoegdheden kan een *bewonerscommissie* ("territoriale commissie") worden ingericht?
 - a. Daar kan vanuit de behandeling in de raden aan toe worden gevoegd;
5. *de inkomsten en uitgaven*, zowel op de korte als de lange termijn.

In de vrij korte tijd tussen het groene licht vanuit de gemeenteraden en de totstandkoming van dit voorstel zijn we er in geslaagd om op deze punten op hoofdlijnen een antwoord te geven; de opstelsom daarvan maakt de contouren, de "denkrichting", van een *GR-Meerstad* zichtbaar. Voordat wij tot een verdere uitwerking komen, willen wij graag uw zienswijze hierop vernemen.

Uitwerkingsvoorstel.

Ons uitwerkingsvoorstel is dat we op basis van deze contouren tot een nadere invulling willen komen.

Dit vergt vooral op cruciale punten als financiën en organisatie nog een verdere uitwerking. Wij denken in het najaar 2008 het beeld compleet te hebben; *GR-Meerstad* kan dan vanaf 1 januari 2009 opereren. Naast een financieel en organisatorisch beeld ligt er dan een juridisch document dat aan de *GR-Meerstad* (de overdracht van taken) ten grondslag zal komen te liggen. Wij denken dat uw raad met deze voorstellen in 2008 tot een afgewogen, finaal, besluit kan komen over de inrichting van een *GR-Meerstad*. Deze zou dan per 1 januari 2009 in werking kunnen treden.

Dit voorstel op hoofdlijnen is opgebouwd rond de benoemde kernpunten van de GR: taken en bevoegdheden, verhoudingen, organisatie en bewonersbetrokkenheid. Wij gaan deze punten successievelijk bij langs.

1. Taken en bevoegdheden.

Ons vertrekpunt is, zoals in het vorige desbetreffende raadsvoorstel staat omschreven, om de *GR-Meerstad* met een openbaar lichaam (en dus als zelfstandig rechtspersoon), te concentreren op de ontwikkeling, inrichting en realisatie van Meerstad.

a. Context: publiek private samenwerking.

Om deze taken en bevoegdheden nader te kunnen duiden willen wij eerst de context schetsen waarin een toekomstige *GR-Meerstad* opereert.

Meerstad wordt gerealiseerd via een publiekprivate constructie. Dit betekent dat naast een aantal overheidsorganisaties (de gemeenten Slochteren en Groningen maar ook de provincie, het waterschap, Staatsbosbeheer en Bureau Beheer Landbouw-gronden) een aantal private investeerders de gezamenlijke dragers zijn van het project Meerstad. De uitvoerder van dit geheel is het *Bureau Meerstad*.

Bureau Meerstad is de onderneming die het project Meerstad van de grond trekt en daarmee verantwoordelijk is voor het opstellen van deelplannen, grondexploitatie, programma's van eisen voor bijvoorbeeld de infrastructuur en het bouw- c.q. woonrijp maken. Het *Bureau Meerstad* werkt binnen de kaders van het Masterplan Meerstad, de Samenwerkingsovereenkomst Meerstad (SOK) en de Grondexploitatie (GREX). Deze kaders worden met het instellen van een *GR-Meerstad* niet veranderd.

Weliswaar verandert een *GR-Meerstad* de publiekprivate constructie niet, maar kan het deze wel versterken. Veel zaken binnen een publiekprivate constructie vallen of staan met een eenduidige gemeentelijke regie. Via een GR kan meer eenduidigheid worden gecreëerd dan in een situatie waarin twee gemeenten, hoe goed de afstemming ook is, afzonderlijk regie voeren.¹

¹ AT Osborne, *Spelregels voor geslaagde samenwerking. publiekprivate samenwerking bij gebiedsontwikkeling: contractering als proces* (2006)

b. GR-Meerstad: alleen gemeentelijke verantwoordelijkheden.

Bij de *GR-Meerstad* gaat het alleen om taken die *exclusief* toebehoren aan de gemeentelijke overheid. Via de *GR-Meerstad* kunnen Groningen en Slochteren als één gezamenlijke lokale overheid optreden (door middel van een gezamenlijk programma van eisen). Het doel is om hiermee meer samenhang te creëren; niet alleen in het optreden van beide gemeenten maar ook naar de vormgeving van Meerstad zelf. Ons doel is om Meerstad zo vorm te geven dat er niet te zien valt dat er een gemeentegrens door het plangebied loopt. Wanneer we in deze lijn door-redeneren dan moet de GR, om de bedoelde samenhang te realiseren, ook de benodigde instrumenten in handen hebben. Een GR moet daadkrachtig kunnen opereren en daar hoort ook een aantal verantwoordelijkheden bij (die nu nog in handen zijn van beide gemeentebesturen). De overdracht van een aantal essentiële bevoegden is mede gezien de zwaarte van de taken nodig. We zijn er dan ook voor om tot een maximale toedeling van taken aan de GR te komen.

c. Takenpakket: maximale overdracht.

Die maximale overdracht van taken willen we tot uiting brengen in het volgende voorgestelde takenpakket (op hoofdlijnen):

- besluitvorming voor wat betreft de publiekrechtelijke taken (voor zover deze bij de gemeentelijke overheid zijn ondergebracht);
- beleid en opdrachtgeverschap op het gebied van landschap, ruimtelijke inrichting en milieu (duurzaamheid), dit vloeit voort uit en moet passen in de wet op de ruimtelijke ordening, de woningwet en de wegenwet;²
- de inrichting van het beheer, en het tijdelijke beheer op weg naar de overname door de gemeenten;
- beleid en opdrachtgeverschap op het gebied van de publieke voorzieningen (onderwijs, cultuur, sport, welzijn en recreatie).

De nadruk komt daarbij te liggen op de ontwikkeling en inrichting; zodra de realisatie (c.q. oplevering) een feit is, is het de bedoeling de zaken over te hevelen naar de gemeente waarbinnen het is gelegen. Die wordt dan verantwoordelijk voor beheer en exploitatie. De overdracht vindt na de realisering van een deelplan plaats. De *GR-Meerstad* is daarmee tijdelijk van aard.

Deze taakomschrijving leent zich voor een verdere invulling en detaillering; het gaat hier om een richting. Onderwerpen die in elk geval in de GR aan de orde komen zijn de ruimtelijke inrichting in de deelplannen, duurzaamheidsambities, detailhandel maar ook de te hanteren bouwverordeningen en afvalinzameling. Dit is nog geen uitputtende opsomming. Het is onze intentie dit de komende tijd verder te verfijnen. Overigens kunnen de taken van *GR-Meerstad*, mocht dit noodzakelijk zijn, ook gaandeweg worden aangepast. Een nadere afstemming met het *Bureau Meerstad* is eveneens noodzakelijk.

² Voor een bestemmingsplan is er vanuit de Wet RO geen mogelijkheid om de vaststelling daarvan aan de GR over te dragen. Hiermee zou een belangrijk instrument voor een samenhangend beleid wegvallen. Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn dat wordt afgesproken dat een concept bestemmingsplan in de GR wordt vastgesteld. En in het verlengde daarvan dat de raden het concept bestemmingsplan van de GR overnemen. De facto betreft het dan alleen een formeel besluit door de raad.

d. Consequenties: GR leidend.

De consequentie van de voorgestelde overdracht van taken en bevoegdheden is dat in vele gevallen waar nu de afzonderlijke gemeenteraden beslissen, zal dit in de toekomst het algemeen bestuur van de GR zijn. Om een indruk te geven van de (praktische) consequenties geven we de volgende voorbeelden weer. In de huidige situatie wordt de vrijstellingsprocedure ex artikel 19 lid 2 WRO voor Deelplan 1 in beide gemeenteraden besproken en het definitieve besluit wordt door het college van Burgemeester en Wethouders van Slochteren genomen. In de nieuwe situatie vindt zowel de bespreking als de besluitvorming in de *GR-Meerstad* plaats. Een andere consequentie is dat in de huidige situatie voor de inrichting en realisatie van publieke voorzieningen (bijvoorbeeld scholen en sportparken), langs lijnen van de gemeentegrens loopt (er zijn ook twee voorzieningenvisies opgesteld). In de nieuwe situatie is niet één gemeente verantwoordelijk voor het eigen deelgebied, maar de *GR-Meerstad* voor het totaal van het Meerstad gebied.

e. WGR plus: niet geëigend voor Meerstad.

Uw raad heeft gevraagd om vormgeving via een "GR plus" variant in de overwegingen te betrekken. Ons voorstel is om, in het geval van Meerstad, niet met een GR plus model te werken. Dit is vooral bedoeld voor de voormalige "kaderwetgebieden"; doorgaans een grote stad plus de gehele naastgelegen regio (vergelijkbaar met het gebied van regiovisie Groningen-Assen). Hierin wordt niet alleen de ontwikkeling en inrichting van een bepaald gebied (zoals Meerstad) afgestemd, maar de *totale* ruimtelijke planning. In feite wordt daarmee een bestuurslaag gecreëerd; tussen de provincie en de gemeente in. Wij denken dat een verregaande overdracht van gemeentelijke bevoegdheden toereikend is. Het extra instrumentarium dat de "plus" in deze GR variant oplevert, zoals het opstellen van een regionaal-economische ontwikkelingsstrategie, heeft geen meerwaarde voor wat we met de ontwikkeling van een gebied als Meerstad als gemeenten beogen.

Dit sluit aan bij het kamerstuk over de WGR plus³ waarin wordt gesteld dat: "De *gewone* WGR is vooral bedoeld voor uitvoering van gemeentelijke taken. Daarmee is het ter beoordeling van elke gemeente afzonderlijk of en op welke terreinen men wil samenwerken. Daarbij zijn in principe dus ook alleen door de gemeenten ingebrachte bevoegdheden en middelen aan de orde". Verder: "De WGR-plus is een bijzonder instrument, omdat het in zekere zin een inperking van de beleidsruimte van de afzonderlijke gemeenten met zich brengt. Dat betekent dat dit instrument spaarzaam moet worden gebruikt. Alleen een dwingend inhoudelijk belang kan de inzet van dit instrument in een beperkt aantal gevallen rechtvaardigen." De consequentie hiervan is dat we bij een keuze van een WGR-plus in meerdere opzichten nog een zware, bestuurlijke, weg zouden moeten gaan.

2. Bestuurlijk verhoudingen.

Wij streven naar een *GR-Meerstad* die slagvaardig is en zo goed mogelijk democratisch gelegitimeerd wordt. Vaak wordt een getrapte vertegenwoordiging

³ Kamer stuk 28 756 Uitbreiding van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR-plus) d.d. 20 december 2002

(doordat raden en colleges vertegenwoordigers afvaardigen) binnen een GR als minder democratisch beschouwd. Wij zien in dit opzicht ook een duidelijke meerwaarde van een *GR-Meerstad*. Volgens ons biedt de GR een duidelijke kans om de gezamenlijkheid en betrokkenheid bij het Meerstad project te vergroten. De raadsleden die zitting nemen in het algemeen bestuur worden vanuit hun functie nog nadrukkelijker betrokken bij de ontwikkeling van Meerstad. Binnen de GR vormt het immers geen deelonderwerp, zoals in de raad(-scommissie) maar het hoofdonderwerp. Daarbij is ook nog eens sprake van een nadere interactie tussen de raads- en collegeleden van Slochteren en Groningen. Onze verwachting is dat het een grotere (bestuurlijke) focus op het project Meerstad met zich mee kan brengen. Dit zal de democratische legitimatie uiteindelijk ten goede komen.

a. Informatievoorziening raden waarborgen.

Wij willen overigens goede waarborgen inbouwen dat de informatievoorziening vanuit de GR richting beide raden op een zo goed mogelijke manier gebeurt. Wij willen nader met u in gesprek over de beste manier waarop dit kan gebeuren.

b. Praktische vertaling: gelijkwaardige verhoudingen.

Met als uitgangspunt een model dat gericht is op overeenstemming, zijn wij op zoek gegaan naar criteria op basis waarvan een onderlinge verdeling tussen Slochteren en Groningen binnen het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur kan worden aangebracht. Daarbij hebben we de volgende aspecten overwogen. Een criterium op basis van grondgebied (80% Slochteren, 20% Groningen) of inwoneraantal (1:12), of de mogelijke financiële inbreng in de GR levert zeer scheve verhoudingen op. Daarenboven zijn beide colleges van mening dat in de gemeenschappelijke regeling de factor gezamenlijkheid voorop dient te staan. We hebben immers uitgesproken dat we Meerstad als een gezamenlijke opgave zien en daar horen ook gelijkwaardige verhoudingen bij. Vandaar dat wij voorstellen om de samenstelling van zowel het Algemeen Bestuur als het Dagelijks Bestuur te baseren op een 50/50 verhouding. Wanneer we hier een praktische vertaling aan geven dan stellen we voor een Algemeen Bestuur van veertien raadsleden samen te stellen: zeven raadsleden uit Slochteren en zeven raadsleden uit Groningen. Het Dagelijks Bestuur willen we uit vier leden van beide colleges laten bestaan: twee collegeleden uit Slochteren en twee uit Groningen. We realiseren ons dat een voorstel over het aantal te benoemen bestuursleden altijd arbitrair is. Het aantal van veertien AB-leden en vier DB-leden is ingegeven door de overweging dat met zeven raadsleden en twee collegeleden vanuit beide gemeenten een redelijk brede weerspiegeling van de gemeenteraad en colleges wordt bereikt en dat tegelijkertijd het bestuur werkbaar en daadkrachtig kan opereren.

c. Geschillen: primair via een arbitragecommissie.

Mocht het onverhoopt zo zijn dat de besluitvorming in de GR leidt tot ernstige geschillen dan willen wij een arbitragecommissie instellen waar onverhoopt een beroep op kan worden gedaan. In laatste instantie speelt het College van Gedeputeerde Staten (volgens artikel 28 van de GR wettekst) een bemiddelende en sturende rol. Ook willen we bindende afspraken maken over eventuele uittreding. Wij zijn echter van mening dat mogelijke geschillen op bovenstaande wijze zoveel mogelijk worden voorkomen en dat een dergelijke inrichting bijdraagt aan de creatie van een democratische, slagvaardige en gelijkwaardige *GR-Meerstad*.

3. GR- Organisatie.

De effectiviteit van de *GR-Meerstad* valt of staat in belangrijke mate met een goede operationele organisatie. Ons voorstel is om het komend half jaar te gebruiken om te bezien hoe we de GR-organisatie zo goed mogelijk vorm kunnen geven. Wij willen dit invullen door middel van een beperkt kernteam onder leiding van een directeur. Wij willen zoveel mogelijk dubbelingen (tussen beide gemeenten) voorkomen, de kernexpertise (via een beperkt team) op de taakgebieden in huis halen, en zoveel mogelijk gebruik maken van de bestaande ambtelijke organisaties in beide gemeenten. Ook hier geldt: deskundig, slagvaardig en met zo min mogelijk bureaucratie.

4. Bewonersbetrokkenheid.

Een zich ontwikkelend Meerstad met een daarbij behorende voortdurende instroom van nieuwe mensen vergt van de gemeentelijke kant een blijvende investering in de betrokkenheid van Meerstadgers. Wij willen dat mensen zich betrokken voelen bij hun nieuwe omgeving en daar hoort ook bij dat de inbreng van de (nieuwe) Meerstadgers een duidelijke stem krijgt, ook bij de verdere inrichting van het gebied. Het leggen van verbindingen is hierin essentieel.

De keuze vanuit de wettekst is die tussen een adviescommissie en een "belangencommissie". Voor de laatste variant is zelfs de mogelijkheid om bepaalde taken daarnaar over te hevelen. Gezien de aard van de gemeenschappelijke regeling en het belang van bewoners: niet zozeer taken overnemen, maar betrokkenheid bij de inrichting van "hun" gebied, ligt een opzet van een adviescommissie meer voor de hand. Wellicht kan, in nader te bepalen vorm, aansluiting gezocht worden bij de al bestaande bewoners klankbordgroep die betrokken is bij *Bureau Meerstad*. Voor het klachtrecht c.q. ombudsfunctie zullen we ook de benodigde voorzieningen moeten treffen.

Daarnaast willen we, in lijn met de voorzieningenvisie, een specifieke website hiervoor inrichten. Dit versterkt de onderlinge betrokkenheid (eerste contacten kunnen zo gemakkelijker worden gelegd) en ook de interactie tussen de GR en de (nieuwe) Meerstadgers kan zo gemakkelijker plaatsvinden.

5. Financiën.

Een belangrijk fundament voor het aangaan van een GR-Meerstad zijn solide afspraken over de financiën. Het vertrekpunt daarbij is een raming van de totale kosten die de taken, zoals onder a vermeld, met zich mee brengen. Op basis daarvan willen wij een verdeelsleutel ontwikkelen voor zowel de investeringen (inclusief rentelasten) als de opbrengsten (in de vorm van bijdragen van beide gemeenten). Het is de doelstelling, voor zowel de realisatie als het beheer, om de investeringen, de opbrengsten en risico's in evenwicht te brengen, en daarmee ook de lusten en de lasten voor de betrokken gemeenten, zowel in de realisatie als de beheersfase. In het najaar van 2008 willen wij een begrotingsvoorstel, met daarin een verdeelsleutel voor de investeringen én de opbrengsten, aan u voorleggen.

De begroting wordt gevormd door enerzijds de lasten die voorvloeien uit de, onder a

genoemde, taken van de GR. Dit betreft vooral investeringen in de ontwikkeling en inrichting van de publieke voorzieningen. Exploitatie, beheer en onderhoud behoort niet tot taken van de GR maar tot de taken van de gemeente waarbinnen dit wordt gerealiseerd. De beide gemeenten dienen in de eigen begroting ruimte te maken voor de financiering van beide onderdelen.

Wij merken hierbij op, dat de indicatieve begroting van de GR over een periode van ongeveer twintig jaar gaat en op deze lange termijn niet in alles kan worden voorzien. Deze begroting is dus een startpunt en wordt dan via besluitvorming in de GR in de loop der jaren aangepast.

Wanneer investeringen eerder aan de orde komen dan de opbrengsten, zal de GR, via een van de betrokken gemeenten, leningen moeten aantrekken voor de investeringen. Uitgangspunt is vooreerst dat het aantrekken van een lening gebeurt door de gemeente waar de investering plaats vindt.

Het is de vraag of we in het geval van Meerstad uit moeten gaan van "standaardvoorzieningen." Liggen onze ambities hoger, dan ligt het prijskaartje ook navenant hoger. Hierbij zal ook rekening moeten worden gehouden met de toekomstige exploitatie en beheersfase, die weliswaar buiten het bestek van de GR vallen, maar die wel reëel op de desbetreffende gemeente afkomen.

De optelsom van bovengenoemde punten maakt het opstellen van een begroting weliswaar gecompliceerd, maar niet onmogelijk. De komende tijd zullen we echter enkele slagen moeten maken om het financiële beeld compleet te krijgen. Overigens zal dit waarschijnlijk inhouden dat belangrijke politieke keuzes over prioriteiten, ambities en de financiering, in GR verband zelf moeten worden gemaakt. Maar daarmee is de cirkel rond en komen we uit bij de bestaansgrond van de *GR-Meerstad*.

Vervolg.

Wij zijn er van overtuigd dat we aan de hand van bovenstaande contouren de *GR-Meerstad* op een deugdelijke en degelijke manier verder in kunnen vullen. Zo kunnen wij als gezamenlijke gemeentelijke organisaties onze publieke verantwoordelijkheden op een transparante manier waarmaken. Wij denken hiermee eveneens een goed platform te bieden voor nadere discussie en besluitvorming over de inrichting van Meerstad. Graag betrekken we uw opvattingen bij de verdere uitwerking van de *GR-Meerstad*. Onze inzet is om daarmee eveneens meer betrokkenheid in en vanuit het gebied te genereren. Daarnaast zal de *GR-Meerstad* een belangrijke rol vervullen in de realisering van de benodigde publieke voorzieningen in een gebied zo'n 25.000 toekomstige Meerstadgers. Zoals gezegd willen we in lijn met de geschetste contouren een verdere uitwerking maken in de vorm van een juridisch document die aan de *GR-Meerstad* (c.q. de overdracht van taken) ten grondslag moet liggen. Daartoe zullen we eveneens op punten van financiën en organisatie met nadere voorstellen komen. Deze voorstellen zullen we gebundeld ter besluitvorming voorleggen. Wij gaan er vanuit dat u daarmee in het najaar 2008 een afgewogen en *totaal* besluit over de *GR-Meerstad* kunt nemen.

Wij stellen u voor te besluiten:

- I. in te stemmen met de contouren van de *GR Meerstad*;
- II. het college de opdracht te geven om in het najaar van 2008 met een definitief voorstel voor een tijdelijke *GR-Meerstad* te komen.

Burgemeester en wethouders
van Groningen,

De burgemeester,

De secretaris,

Jacq. Wallage.

H.P. Bakker.