



Datum raadsvergadering	22-08-2013
Raadscommissie	F&V
Datum raadscommissie	18-09-2013
Bijlagen	5

Registratienr.	BD 13.3867375
Datum B&W besluit	03-09-2013
Portefeuillehouder	Rehwinkel
Steller	H.H.J. Boer
Telefoon	7665
E-mail	leon.boer@groningen. nl

Onderwerp

Visie op de bestuurlijke organisatie Groningen

Concept raadsbesluit

De raad besluit de besluitvorming over de gewenste vorm van herindeling af te stemmen op de besluitvorming in de gemeenteraden van het "cluster" Haren, Ten Boer en Slochteren en het college van GS hierover te informeren.

(Publieks-)samenvatting

Dit voorstel bevat een reactie op de visie van de provincie op de bestuurlijke organisatie in Groningen (2 juli 2013). Die visie bevat zowel een beoordeling van mogelijke herindelingsvarianten als een beoogd tijdschema voor een vervolgproces. Het voorstel is om, in lijn met het besluit van de gemeenteraadsvergadering van mei, het initiatief tot herindeling primair neer te leggen bij de gemeenteraden van onze nabuurgemeenten. Vervolgens kunnen we bezien of er een principebesluit tot een mogelijke herindeling van de gemeente Groningen kan worden opgesteld.

Inleiding

Op 2 juli jl. heeft het college van GS van de provincie Groningen een visie op de toekomst van de bestuurlijke organisatie uitgebracht (bijlage 1). In deze visie wordt, mede op basis van een nieuw beleidskader gemeentelijke herindeling (bijlage 2), een aantal uitgangspunten geformuleerd op basis waarvan het mede vorm wil geven aan de gemeentelijke herindeling in Groningen. In het verlengde daarvan wordt een oordeel gegeven over de herindelingsvarianten zoals die door gemeentebesturen in onze provincie naar voren zijn gebracht.

Voor wat betreft het vervolgproces wordt aan de gemeenten gevraagd om voor 1 december 2013 een principebesluit te nemen over de beoogde herindelingspartners. Dit voorstel bevat een reactie hierop. De vraag aan u is of u met deze reactie in kunt stemmen.

Argumenten/afwegingen

Beleidskaders provincie en Rijk.

In de visie van de provincie wordt allereerst ingegaan op de (nieuwe) rollen en verantwoordelijkheden van de gemeenten en de provincie.

Voor een herindeling ligt het primaat bij de gemeenten. De provincie heeft een "modererende" en - richting het Rijk - een adviserende rol. Ten opzichte van het vorige beleidskader is het wel nieuw dat provincies vanuit "een bovenlokale verantwoordelijkheid" de mogelijkheid hebben om "zelf het initiatief te nemen of een initiatief van gemeenten over te nemen als gemeenten na een lange discussie zelf niet tot een herindelingsvoorstel komen, terwijl de versterking van de gemeentelijke bestuurskracht wel nodig is."

Verder wordt vanuit het landelijke beleidskader vooral gekeken naar het draagvlak, de interne samenhang, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid van de heringedeelde gemeente. Daar zijn door GS, op basis van de bevindingen van de visitatiecommissie, nog aan toegevoegd: het nodale principe (de oriëntatie van de bevolking), het schaalniveau dat aansluit bij de regionale opgaven en de samenhang door transport- of logistieke assen.

Gorechtvariant.

GS vullen de visie verder in door bovenstaande uitgangspunten toe te passen op de door de gemeenten ingebrachte herindelingsvarianten. Wanneer we ons beperken tot "centraal Groningen" dan duikt naast de variant van de commissie Jansen (Groningen/Haren/Ten Boer/Meerstad) ook de zogenoemde Gorechtvariant (Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Menterwolde en Haren) in de betrokken gemeenteraden op als voorkeurs of (second best) variant.

GS stellen hierover:

"Beoordeling Stad Groningen

De discussie is in dit gebied nog niet zo ver gevorderd als in sommige andere gebieden. Wij vragen de gemeenten in de komende periode aan de slag te gaan met het zetten van vervolgstappen. Voor samengaan van Haren met Hoogezand-Sappemeer lijkt gelet op de vlekkenkaart weinig inhoudelijke aanleiding. Een Gorechtvariant, waarin Haren is begrepen, ligt daarmee niet voor de hand. Samengaan met Tynaarlo is complex, temeer daar deze gemeente onlangs met Aa en Hunze en Noordenveld afspraken heeft gemaakt om tot ambtelijke samenwerking te komen. Daarnaast speelt hier de complicerende factor van provinciegrens overschrijdende herindeling. Het voegen van het Meerstaddeel van Slochteren bij de stad is voorgesteld op basis van inhoudelijke overwegingen. In de overleggen kwam naar voren dat bij de wens van Slochteren ook de mogelijke financiële consequenties een rol spelen. Dat begrijpen we. Het is volgens ons een aangelegenheid waar de betrokken gemeenten bij de uitwerking goede afspraken over moeten maken. In die afspraken kunnen zaken als gevolgen voor de OZB en het effect op de algemene uitkering worden verwerkt. GS nodigen de betrokken gemeenten uit om de nog open liggende aandachtspunten samen uit te werken vanuit de door de visitatiecommissie voorgestelde indeling en om uiterlijk 1 december principebesluiten voor te leggen."

GS stellen ons inziens terecht dat, gelet op de uitgangspunten van zowel de rijksoverheid als de provincie, de inhoudelijke onderbouwing van de Gorechtvariant te dun is. Daarnaast is het opmerkelijk dat er wel begrip wordt getoond voor de relatie Meerstad en de financiële positie van Slochteren (verlies aan inkomsten). GS zwijgen echter over op de financiële lasten en risico's van Meerstad voor de gemeente Groningen.

Alles overziend heeft nog geen enkele nabuurgemeente direct aangegeven om met de gemeente Groningen te willen fuseren. Wanneer we uitgaan van de variant van de commissie Jansen dan ziet het beeld bij de nabuurgemeenten er als volgt uit.

Ten Boer.

De gemeente Ten Boer heeft aangegeven dat wanneer een herindeling onvermijdelijk is de gemeente Groningen "een logische fusiepartner" (zie bijlage 3) vormt, maar spreekt voorlopig z'n voorkeur uit voor het continueren van het huidige samenwerkingsmodel met Groningen (politiek zelfstandig en ambtelijk grotendeels gebruik makend van de gemeentelijke organisatie van Groningen). Overigens ligt de focus van het Ten Boerster gemeentebestuur voornamelijk op het wegwerken van de financiële tekorten van deze gemeente. Voorwaarde voor samengaan is uiteraard dat, zoals gebruikelijk, deze kosten niet kunnen worden afgewenteld op een nieuw te vormen gemeente.

Haren.

De gemeente Haren heeft zich weliswaar uitgesproken voor herindeling met een of meerdere andere gemeenten maar heeft nog geen keuze voor een bepaalde herindelingsvariant gemaakt (zie bijlage 4). In september gaat het gemeentebestuur van Haren hierover in gesprek met de inwoners. Op 14 oktober a.s worden mogelijke herindelingsvarianten in de Harense gemeenteraad besproken. In Haren is eveneens een petitiebeweging gaande om de besluitvorming over de herindeling over de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 heen te tillen.

Meerstad.

De gemeenteraad van Slochteren heeft zich uitgesproken voor een ongedeelde fusie met Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Haren. Dit is dus inclusief Meerstad. Slochteren is van oordeel dat ook een nieuwe gemeente Gorecht de overeenkomst over de ontwikkeling, realisatie en beheer van Meerstad kan overnemen. Bovendien verwacht Slochteren dat een ontvlechting van Meerstad zowel ruimtelijk als financieel een moeilijke opgave zal zijn (zie bijlage 5). In ieder geval is voor de gemeente Groningen volstrekt duidelijk dat Meerstad qua gebied en exploitatie als één geheel bij één gemeente moet worden ondergebracht.

Initiatief.

In uw vergadering van afgelopen mei heeft u ingestemd met een brief aan GS waarin de samenvoeging met Haren, Ten Boer en het Meerstaddeel van Slochteren als "goed voorstelbaar" werd geschetst. Daarenboven heeft het merendeel van uw raad benadrukt dat de gemeente Groningen bescheidenheid past en dat een initiatief tot herindeling nadrukkelijk vanuit de nabuurgemeente zelf dient te komen. Deze brief is op 10 juni richting Gedeputeerde Staten verzonden.

Nog geen principebesluit.

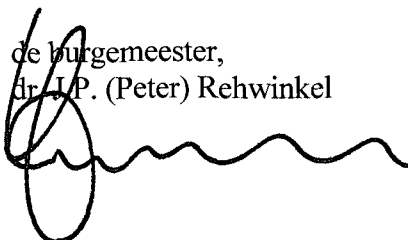
Onder de gegeven omstandigheden vinden wij het niet opportuun om u in dit stadium een principebesluit voor te leggen. Daarvoor moet eerst het besluitvormingsproces bij al onze nabuurgemeenten worden afgerond (Haren: 14 oktober). Pas daarna kunnen we bezien welke mogelijke herindelingspartners zich aandienen. Inmiddels is er door de provincie en de VGG een makelaar ingesteld die tot taak heeft het herindelingsproces en de keuze van een of meerdere fusiepartner(s) te bevorderen. Wij verwelkomen dit initiatief en zijn uiteraard graag bereid om hiermee, ook samen met de colleges van onze nabuurgemeenten, nadere gesprekken aan te gaan. Dit proces moet wat ons betreft eerst z'n beslag krijgen.

Voorstel.

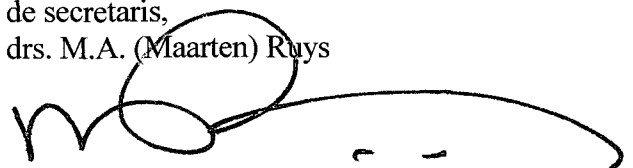
Wij stellen u voor om richting het college van GS aan te geven dat wat de gemeente Groningen betreft een herindeling met Haren, Ten Boer en het Meerstaddeel van Slochteren "voorstelbaar" blijft. En dat een mogelijke herindeling voor onze gemeente uiteraard wel afhangt van een aantal (financiële) randvoorwaarden. Maar dat in dit stadium het initiatief in allereerste instantie bij onze nabuurgemeenten ligt. Wanneer dit besluitvormingsproces in de betrokken gemeenteraden (met inzet van de makelaar) volledig is afgerond, zullen we bezien of er een principebesluit tot herindeling aan u kan worden voorgelegd. Alles overziend kan het college zich goed vinden in de voorstellen van de Commissie Janssen, al beseffen wij, zoals hiervoor aangegeven, ook dat er nog een aantal belangrijke discussiepunten is.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

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



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



Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen

2 juli 2013

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Achtergrond	3
3.	Advies visitatiecommissie	4
4.	Kwaliteit lokaal bestuur: rollen en verantwoordelijkheden	4
5.	Onze visie	5
5.1	Op weg naar modern openbaar bestuur	5
5.2	Een nieuw lokaal-bestuurlijke indeling	5
	Uitgangspunt voor vervolgproces	5
5.3	Een veranderende provincie	5
	Kaders voor toekomstvisies	
	Loslaten	
5.4	Een moderne bestuurscultuur	6
	Gezamenlijk optrekken	
5.5	Herindeling	7
	Voorlopige stellingnames	7
	Financiële kant	7
	Niet "of" maar "hoe"	8
	Bevindingen /Beoordeling	8
	- Hoogeland	8
	- Eemsdelta	8
	- Westerkwartier	9
	- De Compagnie	9
	- Oost Groningen	10
	- Stad Groningen	10
6.	Vervolgproces	11
6.1	Algemeen	11
	Makelaar	11
6.2	Tijdpad	11
6.3	Faciliteren	12
7.	Slot	12
BIJLAGEN		
1.	Criteria /kwaliteitseisen	13
2.	Leidraad voor besluitvorming gemeentelijke herindelingen per 2017 en 2018 met uiterlijke termijnen (bij gemeentelijk initiatief)	14

1. Inleiding

Met deze visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen willen wij richting geven aan de herindelingsdiscussie in onze provincie. Wij gaan in op het toekomstbeeld dat ons voor ogen staat, op de rollen en verantwoordelijkheden van provincie en gemeenten en schetsen een proces voor de komende jaren om uiterlijk per 1 januari 2018 tot een nieuwe bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen te komen.

Nadat het rapport Grenzeloos Gunnen is gepresenteerd door de visitatiecommissie op 28 februari 2013, zijn de Groninger gemeenten voortvarend aan de slag gegaan met het advies van de commissie. De eerste uitkomsten zijn inmiddels met de provincie gedeeld. Wij hebben aangekondigd om voor de zomer te komen met de visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen.

We beschouwen deze visie als een belangrijke tussenstap in het proces en niet als het eindbeeld. We willen er twee doelen mee bereiken. Ten eerste gaat het om richting geven aan de verdere standpuntontwikkeling bij de gemeenten. Ten tweede willen wij Provinciale Staten de gelegenheid bieden een oordeel te geven over onze inzichten over de rol van de provincie, onze aanpak en de kaders en randvoorwaarden die wij hanteren in dit proces. Na de besluitvorming van dit najaar door de gemeenteraden zullen wij Provinciale Staten een voordracht voorleggen met ons eindbeeld. In het nu voorliggende document gaat onze aandacht sterk uit naar de herindeling.

Het rapport Grenzeloos Gunnen benoemt daarnaast als belangrijke pijlers ook taak en rol van de provincie en de bestuurscultuur. Wij vinden die onderwerpen van groot belang en willen ze de komende maanden verder uitwerken, zodat ze in de voordracht goed kunnen worden verwerkt.

Na het verschijnen van het rapport Grenzeloos Gunnen hebben wij aangegeven dat het rapport van de visitatiecommissie - als belangrijk resultaat van een intensief voortraject samen met de Vereniging Groninger Gemeenten - voor ons het uitgangspunt vormt voor het toekomstbeeld. Andere uitkomsten zijn denkbaar, maar moeten gestoeld zijn op inhoudelijke overwegingen en voldoen aan de kaders en randvoorwaarden die wij hiervoor op basis van het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling hanteren.

2. Achtergrond

Eind september 2011 hebben Provinciale Staten ons gevraagd "visie en beleid te ontwikkelen inzake de ideale gemeentelijke indeling over 3 à 5 jaar en het resultaat hiervan binnen een halfjaar aan Provinciale Staten te doen toekomen".

Wij wilden de gemeenten bij het opstellen van onze visie betrekken. Ook lagen er al afspraken om in 2012 de clustersamenwerking van gemeenten te evalueren. Daarom hebben wij in samenspraak met de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) een gezamenlijk proces opgezet. In mei 2012 hebben we een ontwerpvisie op de bestuurlijke organisatie vastgesteld en het rapport 'Vlekkenkaarten provincie Groningen' met bijbehorende website¹ op laten stellen. Daarmee hebben we een inhoudelijke basis voor de te kiezen richting van herindeling gelegd.

Medio 2012 hebben de gemeenten hun samenwerking in clusters geëvalueerd. De visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' heeft dit materiaal betrokken bij haar werkzaamheden, die zij in de periode september 2012 - maart 2013 heeft uitgevoerd. Haar advies heeft zij neergelegd in het rapport Grenzeloos Gunnen, dat zij op 28 februari 2013 heeft gepresenteerd. Na het verschijnen van het rapport hebben wij met alle gemeenten ambtelijk en bestuurlijk overleg gevoerd om de vervolgstappen voor te bereiden.

¹ www.bugelhajema.nl/Groningen-samenhang.

3. Advies visitatiecommissie

Op basis van haar analyse, adviseert de visitatiecommissie om binnen nu en uiterlijk eind 2017 te komen tot zes nieuwe gemeenten in de provincie. In het rapport Grenzeloos Gunnen doet de commissie een voorstel voor een nieuwe bestuurlijke indeling. De inhoudelijke gebiedsopgaven zijn hierin de belangrijkste factor geweest.

Het realiseren van een nieuwe structuur zal gepaard moeten gaan met een andere rolinvulling van de provincie (focus op de kerntaken en de echt bovenlokale vraagstukken) en van de gemeenten (naast schaalvergroting is ook de schaalverkleining integraal onderdeel van de opgave). Daarnaast moet de bestuurscultuur bij de provincie en bij de gemeenten veranderen, men moet elkaar meer vertrouwen en elkaar meer gunnen.

4. Kwaliteit lokaal bestuur: rollen en verantwoordelijkheden

Als provinciebestuur zijn wij verantwoordelijk voor de kwaliteit van het openbaar bestuur (provincie, gemeenten, waterschappen) in de provincie Groningen. Onze inwoners hebben recht op een efficiënt en effectief bestuur, dat in staat is haar taken goed uit te voeren. Naast deze verantwoordelijkheid, hebben wij ook een provinciaal belang bij een goede inrichting van het openbaar bestuur en krachtige gemeenten in onze provincie. Tevens hebben wij een rol als interbestuurlijk toezichthouder op gemeenten en waterschappen.

Rollen

In de Wet Algemene Regels Herindeling (kort: Wet ARHI) zijn de formele kaders voor de rolinvulling van de drie bestuurslagen bij een herindeling neergelegd. In deze wet wordt beschreven welke bestuursorganen het initiatief tot een herindeling kunnen nemen en welke procesvereisten daarbij gelden. Daarnaast heeft het kabinet onlangs het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling (kort: ghi) vastgesteld en bij brief van 28 mei jl. aan de Tweede Kamer aangeboden.

In dit beleidskader gaat het kabinet in op de rolverdeling tussen overheden, waarbij zij onder meer het belang benadrukt van de complementariteit van bestuurslagen in herindelingsprocessen. Ook geeft het kabinet in het beleidskader aan hoe zij gemeentelijke herindelingen beoordeelt en aan welke criteria zij herindelingsvoorstellen zal toetsen. Dit zijn de criteria: draagvlak, interne samenhang/dorps- en kernenbeleid, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid

Verantwoordelijkheden

Het kabinet laat het initiatief voor herindelingen over aan gemeenten en provincies. Gemeenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de versterking van de kwaliteit van het lokale bestuur en zelf aan zet als het gaat om het vinden van oplossingen om hun maatschappelijke opgaven beter te kunnen oppakken. Vanuit de verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur hebben provincies een modererende rol in de gesprekken van gemeenten over de bestuurskracht en provincies kunnen de ontwikkelingen daarbij in regionaal verband bezien.

Het kabinet geeft aan dat de invulling van deze verantwoordelijkheid voor provincies aanleiding kan zijn om zelf het initiatief te nemen of een initiatief van gemeenten over te nemen als gemeenten bijvoorbeeld niet tot een herindelingsvoorstel komen, terwijl versterking van de gemeentelijke bestuurskracht wel nodig is. Ook bij gemeentelijke herindelingen die van onderop tot stand komen, hebben provincies een formele rol. Provincies sturen herindelingsadviezen van gemeenten door aan het kabinet en voorzien deze van een provinciale zienswijze.

Aan de hand van beide documenten bepaalt de minister vervolgens, of hij een voorstel van wet voorbereidt. De meest opvallende wijziging ten opzichte van voorgaande beleidskaders is dat het kabinet een andere betekenis toekent aan het criterium 'draagvlak' en een steviger rol voor de provincie in herindelingsdiscussies. Wanneer aan het eind van het jaar blijkt dat er zich in het eindbeeld van bestuurlijk Groningen knelpunten voordoen, dan zullen wij de ruimte gebruiken die het beleidskader ons biedt bij het oplossen van deze knelpunten.

5. Onze visie

5.1. Op weg naar modern openbaar bestuur

Wij onderschrijven de analyse en oplossingsrichtingen van de visitatiecommissie. Wij willen in de komende jaren samen met gemeenten toewerken naar een nieuwe bestuurlijke constellatie, met evenwichtige en moderne verhoudingen en een bestuurscultuur die gebaseerd is op gunnen, vertrouwen en goed partnerschap.

Wij streven naar robuuste en toekomstbestendige gemeenten en een provincie die haar kerntaken - binnen deze nieuwe constellatie - goed uitvoert. Wij beogen in deze provincie samen met gemeenten modern openbaar bestuur te organiseren, dat past bij de opgaven en eisen van deze (en de toekomstige) tijd, dat goede verbindingen kan leggen naar maatschappelijke organisaties en andere instellingen en dat alle inwoners in deze provincie adequaat bedient. Als belangrijk element hierbij zien we het organiseren van de kleinschaligheid (de betrokkenheid van dorpen en kernen). Wij vragen gemeenten, hierover in hun toekomstvisies aan te geven hoe dit wordt opgepakt. Wij faciliteren bij het ontwikkelen van de inzichten en het leren van goede praktijkervaringen.

Daarnaast willen we de "overheidsparticipatie" versterken. We moeten als provincie en gemeenten ambtelijk en bestuurlijk tot een andere en bewustere rolinvulling komen. Reguleren waar dat nodig is, loslaten of volstaan met faciliteren waar dat kan.

5.2. Een nieuwe lokaal-bestuurlijke indeling

De inhoudelijke analyse van de visitatiecommissie in Grenzeloos Gunnen maakt ons duidelijk dat een opschaling van het lokale bestuur noodzakelijk en urgent is om een antwoord te geven op de maatschappelijke opgaven en uitdagingen in deze provincie. De discussie over gemeentelijke herindeling is geen vrijblijvend proces.

Gezien de urgentie beveelt de visitatiecommissie aan om - uiterlijk - op 1 januari 2018 nieuwe gemeenten gevormd te hebben en daar koersen wij op (zie paragraaf 6). Daar waar eerdere realisatie mogelijk is, stimuleren wij dat. Gemeenten zijn als eerste aan zet om zèlf hun bestuurskracht te versterken om daarmee de maatschappelijke opgaven beter op te kunnen pakken.

Uitgangspunt voor vervolgproces

De overwegingen op basis waarvan de visitatiecommissie tot haar voorstel voor een nieuwe bestuurlijke indeling is gekomen onderschrijven wij.² Wij nemen de voorgestelde nieuwe gemeentelijke indeling als uitgangspunt voor het vervolgproces met gemeenten. Een eventuele wijziging van de door de visitatiecommissie geschetste indeling is mogelijk, echter dit dient provinciebreed een betere indeling op te leveren, er mogen geen 'witte vlekken' ontstaan en het dient tot evenwichtige regionale verhoudingen te leiden.

Herindelingsvoorstellen dienen te voldoen aan de criteria/kwaliteitseisen die we in bijlage 1 hebben opgenomen. Die zijn gebaseerd op het Beleidskader gemeentelijke herindeling en op de kwaliteitseisen die wij eerder in de ontwerpvisie hebben geformuleerd. Ten aanzien van de provinciegrens hebben wij - zoals ook in Grenzeloos Gunnen staat - aangegeven dat deze voor ons in beginsel 'niet heilig' is.³ Voor een herindeling over de provinciegrens geldt voor ons het uitgangspunt dat het advies van de visitatiecommissie leidend is. Mochten er voorstellen komen die binnen het gestelde tijdpad te realiseren zijn en die ook voldoen aan de uitgangspunten en waarbij er geen gemeenten "achter blijven", dan kan nader worden afgewogen of grensoverschrijdende herindeling mogelijk is.

5.3. Een veranderende provincie

De reflectie van de visitatiecommissie op ons eigen functioneren trekken wij ons aan. Wij realiseren ons ook dat grotere gemeenten om een ander type middenbestuur vragen. Wij zijn van mening, dat de bestuurslaag die verantwoordelijk is voor een bepaalde taak, deze krachtig en naar behoren moet kunnen uitvoeren. Met een opschaling van het lokaal bestuur kunnen wij taken overlaten aan nieuwe, robuustere gemeenten en ons in de samenwerking met gemeenten meer richten op de complementaire rol, die wij volgens de commissie beter moeten gaan oppakken.

² Grenzeloos Gunnen, pag. 48-49.

³ Grenzeloos Gunnen, pag. 46.

Met een oriëntatie op onze veranderende rol zullen wij zeker niet wachten tot het moment dat de gemeenten in de provincie opgeschaald zijn. Sinds het verschijnen van het rapport Grenzeloos Gunnen maken we een omslag in ons denken en wij willen op een proactieve wijze ons handelen veranderen ("van A naar B, volgens B").

Kaders voor toekomstvisies

Wij zien een aantal aanknopingspunten om dit de komende periode nader uit te werken. In de eerste plaats willen wij dit najaar kaders aanreiken voor de door de te vormen gemeenten op te stellen toekomstvisies. We willen ons daarbij richten op die onderwerpen, waarin we een duidelijk bovenlokaal c.q. provinciaal belang zien. Daarbij bouwen we uiteraard voort op de bestaande documenten zoals het Provinciaal Omgevingsplan (POP), maar dan wel denkend vanuit het toekomstige perspectief.

Wij willen gemeenten daarmee de ruimte geven die past bij grotere en meer robuuste gemeenten. In de tweede plaats start binnenkort de voorbereiding van de nieuwe Omgevingsvisie als opvolger van het huidige POP. Daarbij gaan we kijken hoe de huidige sturingsfilosofie en geformuleerde provinciale belangen zich verhouden tot de nieuwe bestuurlijke constellatie en verhoudingen. Wij willen loslaten waar dat kan en ons helder positioneren op die terreinen, waar onze kerntaken liggen.

Loslaten

Zonder nu op inhoudelijke uitkomsten vooruit te kunnen lopen spreken we de bereidheid uit om te bezien of en hoe toekomstvisies die volgend jaar door gemeenten worden opgesteld al een rol kunnen spelen bij het "loslaten".

Wij realiseren ons ook dat een forse reductie van het aantal gemeenten in de provincie op termijn consequenties kan hebben voor de gewenste schaal waarop de provincie opereert. In dat licht sluiten wij de vorming van een landsdeel in Noord-Nederland ten principale niet uit. In de huidige politiek-bestuurlijk context streven wij een dergelijke provinciale opschaling niet na.

De bestuurlijke urgentie hiertoe ligt volgens ons anders dan op gemeentelijk niveau. Wij richten ons voor wat betreft het provinciale schaalniveau eerst op het verder versterken van de samenwerking met Fryslân en Drenthe, om daarmee onze positie als Noord-Nederland in Den Haag en Europa verder te verbeteren.

5.4. Een moderne bestuurscultuur

De visitatiecommissie heeft in haar rapport in duidelijke bewoordingen gesproken over de bestuurscultuur die zij in Groningen bij provincie en gemeenten heeft aangetroffen en de nadelige gevolgen daarvan beschreven voor de samenwerking tussen de bestuurslagen. Ten aanzien van ons functioneren herkennen we ons in het beeld dat de commissie ons heeft voorgehouden. Elementen daarvan zijn eerder ook door ons geconstateerd.

Versterken van integraliteit en minder sectoraal opereren, vergroten van slagvaardigheid en resultaatgerichtheid en het meer samen met anderen beleid ontwikkelen (zoals bij interbestuurlijk toezicht) vormen daarin voor ons belangrijke aandachtspunten. De reflecties in Grenzeloos Gunnen vragen op onderdelen echter ook aanvullende stappen.

In de aankomende periode brengen wij in alle gelederen van onze organisatie (PS, GS en ambtelijk) een discussie op gang om daarmee een ontwikkeling te stimuleren naar de - ook door ons - gewenste cultuur van vertrouwen en gunnen. Naar onze mening is deze cultuurverandering een wezenlijk en noodzakelijk gedeelte van het verandertraject om in de komende jaren samen met gemeenten tot modern bestuur in deze provincie te komen.

Gezamenlijk optrekken

Gelukkig beginnen we niet bij nul. De waarnemingen van de visitatiecommissie komen niet uit de lucht vallen en een aantal hiervan sluit sterk aan bij al door ons in gang gezette interne processen. We zijn - en gaan - verder aan de slag met zaken zoals sterker prioriteiten stellen, keuzes maken, loslaten, versterken van interactief beleid vormen, versterken van de kaderstellende rol van Provinciale Staten, versterken van resultaatgerichtheid en integraliteit. Dat is een stevige opgave die volop bij ons leeft.

Wij verwachten dat gemeenten ook aan de slag zullen gaan met het verbeteren van de onderlinge verhoudingen. Mogelijk kunnen zij dit oppakken als onderdeel van het herindelingsproces. Ook de VGG heeft aangegeven voor zichzelf een rol te zien bij het verbeteren van de bestuurscultuur in Groningen. Samen met de VGG gaan we na of wij op onderdelen gezamenlijk kunnen optrekken om daarmee de ontwikkelingen in de gewenste richting verder te stimuleren.

5.5. Herindeling

De fase volgend op de presentatie van het rapport Grenzeloos Gunnen, heeft zowel bij de provincie als bij gemeenten in het teken gestaan van opinievorming. In de afgelopen maanden zijn gemeenten voortvarend aan de slag gegaan met de uitkomsten van het visitatietraject. De meeste gemeenten hebben zeer intensieve trajecten doorlopen.

Wij hebben veel waardering voor de inzet van gemeenten en de constructieve wijze waarop gemeenten de gesprekken hebben gevoerd, in eigen huis, met bewoners en hun bestuurlijke partners. De manier waarop gemeenten tot nu toe in dit proces hebben geacteerd, geeft ons veel vertrouwen voor een goed vervolg.

Wij achten het van groot belang om in deze opiniërende fase een goede verbinding te houden tussen de opinievorming en ontwikkelingen bij gemeenten en onze eigen visievorming. In de voorbije maanden hebben daartoe diverse ambtelijke en bestuurlijke gesprekken plaatsgevonden.

Voorlopige stellingnames

Inmiddels beschikken we van vrijwel alle gemeenten over voorlopige stellingnames, veelal gebaseerd op intensieve communicatie met de inwoners. Uit de reacties van gemeenten maken wij in algemene zin op dat de bevindingen van de visitatiecommissie op herkenning kunnen rekenen. Er is veel waardering voor de analyse van de commissie vanuit de inhoudelijke opgaven in deze provincie. De reflecties van de commissie op de bestuurscultuur en de noodzaak tot herindeling alsook de urgentie om nu het tempo er goed in te houden wordt door de meeste gemeenten herkend. We zien ook enkele kritische kanttekeningen en alternatieve oplossingen.

Wij vinden dat de gemeenteraden de gelegenheid moeten krijgen om hun oordeelsvorming af te ronden en te komen tot een provinciebreed toekomstbestendig en robuust eindbeeld van nieuwe gemeenten. Gezien het doel om uiterlijk per 1 januari 2018 tot een nieuwe bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen te komen, verwachten wij dat er per 1 december principebesluiten liggen van de gemeenteraden. Indien wij vinden dat het provinciebrede eindbeeld dat dit oplevert - wellicht op onderdelen - niet voldoende robuust en toekomstbestendig is, zullen wij aangeven hoe wij vinden dat het eindbeeld eruit zou moeten zien. Daarbij vormt zoals eerder aangegeven het advies van de visitatiecommissie ons uitgangspunt.

Tijdens de bestuurlijke overleggen en ook in brieven kwam een aantal aspecten aan de orde waar gemeenten verduidelijking over willen hebben en waar zij zorgen over hebben. Gemeenten benadrukken het belang dat gemeentelijke herindelingen gepaard gaan met het goed organiseren van kleinschaligheid. Ook geven veel gemeenten aan dat bij een opschaling van het lokaal bestuur de rol (en mogelijk ook de schaal) van de provincie op termijn zal moeten veranderen.

Financiële kant

De nieuwe gemeentelijke indeling die in Grenzeloos Gunnen wordt geschetst en die onder meer vanuit de gebiedsopgaven wordt beredeneerd, wordt door veel gemeenten herkend. Duidelijk signaal van zorg krijgen we over de financiële kant van de herindeling. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat hierin geen belangrijke belemmeringen ontstaan? We vinden dit een belangrijk punt, dat in het verdere onderzoek moet worden uitgewerkt. Duidelijk is voor ons in ieder geval wel, dat bij de uitwerkingen mede op de financiële mogelijkheden moet worden gestuurd.

We nodigen de gemeenten uit om dit financiële onderzoek ("begrotingsscan") snel na het principebesluit parallel aan de toekomstvisie uit te voeren. Eventueel kunnen wij hierbij desgewenst ondersteunen. Waar nodig kan dit na vaststelling van het herindelingsontwerp worden gevolgd door een herindelingscan, waaraan ook BZK dan zijn medewerking verleent. Tot slot willen we de zorg niet onvermeld laten over de samenloop van herindeling met de decentralisatieopgaven. Beide lopen in de tijd min of meer parallel. Een goede afstemming hiertussen zal bij de uitwerking een belangrijk punt van aandacht moeten zijn.

Nieuwe realiteit

Herindelen, niet of maar hoe. Dat is de nieuwe realiteit die door het rapport Grenzeloos Gunnen is geschapen. Deze realiteit wordt door de meeste gemeenten herkend. Het is niet meer de vraag of we gaan herindelen, maar vooral met wie. Daarbij waarderen we dat gemeenten zich goed realiseren dat gemeentelijke keuzes consequenties zullen hebben voor andere gemeenten (het 'regionaal evenwicht') en gemeenten goed beseffen dat men in de discussie niet alleen vanuit het eigen belang kan redeneren en handelen, maar dat gemeentelijke herindeling voor alle inwoners van deze provincie een beter perspectief moet opleveren.

Ook hebben wij respect voor de wijze waarop gemeenten de afgelopen maanden in deze vaak lastige en emotionele discussies, op basis van de resultaten van de visitatie hun verantwoordelijkheid hebben genomen. Sommige gemeenten hebben daarvoor een flinke ommezwaai moeten maken ten opzichte van hun oorspronkelijke standpunt.

Eind 2013 moet het eindbeeld voor de nieuwe gemeentelijke indeling in onze provincie zich hebben gezet (zie ook het tijdpad in paragraaf 6).

Bevindingen

Hieronder schetsen wij onze bevindingen op basis van de bestuurlijke gesprekken en de brieven die wij hebben ontvangen van gemeenten in relatie tot de indeling van de visitatiecommissie.

Hoogeland (Bedum, Winsum, De Marne, Eemsmond deels, Zuidhorn deels)

Op hoofdlijnen herkennen de betrokken gemeenten de gedeelde gebiedsopgaven van de indeling Hoogeland. Alle betrokken gemeenten zetten echter vraagtekens bij de robuustheid en toekomstbestendigheid van een nieuwe gemeente Hoogeland. Er wordt voorgesteld om met een samenvoeging van Hoogeland en Eemsdelta tot één sterke regiogemeente in Noord-Groningen te komen ('van Lauwerszee tot Dollard tou').

Bedum wil een zelfstandige samenwerkende gemeente blijven, maar geeft aan dat - wanneer heringedeeld wordt - aansluiting bij Hoogeland het meest voor de hand ligt. Winsum pleit voor nader onderzoek zowel naar herindelingsopties als naar samenwerkingsmodellen. Naast koppeling van Hoogeland en Eemsdelta noemt men ook koppeling van Winsum en De Marne aan Westerkwartier. Er wordt een aantal inhoudelijke en procesmatige onderwerpen benoemd. Eemsmond pleit naast het bovenstaande voor een onderbouwing van nut en noodzaak van herindeling.

Eemsdelta (Delfzijl, Appingedam, Loppersum, Eemsmond deels, Slochteren deels en Oldambt deels)

Ook in Eemsdelta worden de gebiedsopgaven door alle betrokken gemeenten onderkend. Gezien de bestaande samenwerking vinden de DAL-gemeenten een gemeente bestaande uit DAL met Eemsmond een meer logische voortzetting dan het voorstel van de commissie Jansen. In beide gevallen vraagt men zich af of mede door de demografische ontwikkelingen de nieuwe gemeente wel robuust genoeg is op de langere termijn. Op de langere termijn voorziet men een samenvoeging met Hoogeland

De DAL gemeenten vinden het bovendien wenselijk om te komen tot een nadere verkenning van een uitbreiding met de gemeente Hoogeland, al zet Delfzijl wel vraagtekens bij het samenbrengen van het primair stedelijke en industriële karakter van Eemsdelta naast het plattelandskarakter van Hoogeland. Slochteren heeft in het bestuurlijk overleg te kennen gegeven in zijn geheel bijeen te willen blijven en dus niet deels aan Eemsdelta te willen worden toegevoegd.

Beoordeling Hoogeland en Eemsdelta

Wij stellen vast dat in beide gebieden vraagtekens worden geplaatst bij de robuustheid en toekomstbestendigheid van de nieuwe indeling. De gemeente Eemsmond geheel toevoegen aan Eemsdelta heeft consequenties voor Hoogeland en voor het regionale evenwicht. De gemeenten op het Hoogeland opteren daarnaast voor een opschaling op het niveau van Noord-Groningen. Er kunnen vraagtekens geplaatst worden bij een herindeling van zeven gemeenten, omdat dit een complex proces kan zijn.

Gelet op de reacties uit de gebieden en ook de inhoudelijke aarzeling, die uit het advies van de visitatiecommissie blijkt, vinden wij het onderzoek naar mogelijkheden voor een koppeling van Hoogeland en Eemsdelta zeer de moeite waard en willen wij dit faciliteren door inzet van de makelaar. De inhoudelijke agenda moet daarbij centraal staan. Zoals Delfzijl in zijn brief stelt: "de pijlers van zowel stedelijke identiteit, industriële identiteit als plattelandsideñtiteit met daarbij een analyse, hoe men de geschetste nadelen van een zo complexe herindeling van zeven gemeenten wil aanpakken". Deel van die inhoudelijke agenda is voor ons ook dat de beide havens bestuurlijk in een hand horen te komen. Naar ons inzicht bevat overigens niet alleen Hoogeland maar ook Eemsdelta duidelijke plattelandskenmerken. In die zin nuanceren wij de door Delfzijl geschetste verschillen enigszins. Onderdeel van dit onderzoek dient ook te zijn wat de inhoudelijke overwegingen zijn om het deel van Slochteren wel of niet bij Eemsdelta dan wel de combinatie Hoogeland / Eemsdelta te voegen.

Daarnaast verzoeken we de gemeenten om ook de positie van Middag Humsterland in het nader onderzoek te betrekken; dit gezien de vanuit Westerkwartier gebleken wens (zie volgende alinea). Voor onderzoek naar samenwerkingsmodellen, zoals door Winsum en Bedum genoemd zien we noch steun bij de andere gemeenten, noch steun vanuit het rapport van de visitatiecommissie. Op basis daarvan achten wij een onderzoek naar samenwerkingsmodellen niet zinvol. Wij gaan er van uit dat de gemeenten in de komende periode de opties koppeling van Hoogeland aan Eemsdelta alsook het betrekken van De Marne en Winsum bij het Westerkwartier gaan onderzoeken. Als de verschillende onderzoeken tot onvoldoende resultaat leiden baseren wij ons op het advies van de visitatiecommissie.

Westerkwartier (Grootegast, Leek, Marum, Zuidhorn (grotendeels)

De betrokken gemeenten zijn over het algemeen positief over de voorgestelde indeling. Men wil de toekomst samen verder invullen. De gemeenten hebben aangegeven het Middag-Humsterland ongedeeld op te willen nemen in de nieuwe gemeente. Het betreft een zwaarwegend punt. De betrokken gemeenten hebben voor het vervolgproces enkele onderzoeksvragen geformuleerd, met betrekking tot de samenwerking van Westerkwartier en Noordenveld, financiële aspecten en het mogelijk betrekken van Winsum en De Marne in de gesprekken over de vorming van een nieuwe gemeente.

Beoordeling Westerkwartier

Wij zijn positief over de constructieve stappen die in het Westerkwartier zijn gezet. Indien een wijziging ten aanzien van het Middag-Humsterland op instemming kan rekenen van de betrokken gemeenten en door de bevolking wordt gewenst, hebben wij geen bezwaar tegen deze aanpassing op de voorgestelde indeling. Daarbij stellen we wel als voorwaarde dat dit geen ongewenste gevolgen heeft voor de te vormen gemeente Hoogeland. Wij nodigen de Westerkwartiergemeenten uit om de relevante onderzoeksvragen de komende periode samen nader uit te werken en met een voorstel te komen voor de aanpak en een tijdpad voor het vervolgtraject. Bij dit onderzoek kan de optie worden betrokken om Winsum en De Marne te verbinden met Westerkwartier. Dit onderzoek dient plaats te vinden in samenhang met het onderzoek dat zal worden uitgevoerd naar de koppelingsmogelijkheden van Hoogeland en Eemsdelta. Als de verschillende onderzoeken tot onvoldoende resultaat leiden, baseren wij ons op het advies van de visitatiecommissie.

De Compagnie (Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Veendam, Pekela en Slochteren exclusief grenscorrecties voor Meerstad en deel naar Eemsdelta)

In dit cluster zijn meerdere opties vanuit de gemeenten aan de orde. Belangrijkste zijn de Gorechtvariant (Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Menterwolde en Haren) en de A7-variant (Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Menterwolde en Oldambt). De economische opgave wordt als centraal gezien voor dit gebied.

Belangrijke aandachtspunten op basis van de beschikbare informatie daarbij zijn:

- Menterwolde geeft de voorkeur aan voortzetting en uitbreiding van de ambtelijke samenwerking met Hoogezand-Sappemeer en Slochteren, eventueel aangevuld met bijvoorbeeld Haren. Indien samenwerking uitmondt in herindeling, dan met gemeenten, waarmee al wordt samengewerkt. De gemeente signaleert het opnemen van meerdere stedelijke kernen als aandachtspunt.
- Slochteren opteert primair voor samengaan met Menterwolde, Hoogezand-Sappemeer en Haren (Gorechtvariant).
- Hoogezand-Sappemeer wil samengaan met Slochteren en Menterwolde, aangevuld met Oldambt (A7-variant) en de Gorechtvariant, alsook een combinatie van beide varianten bij het onderzoek betrokken zien.
- Veendam heeft een voorkeur voor het voorstel van de visitatiecommissie, maar geeft aan ook een Oost-Groninger variant (met de voormalige streekraadgemeenten) op voorhand niet uit te willen sluiten.
- Pekela geeft in zijn voorlopige standpunt aan zelfstandig te willen blijven en om de al ingezette samenwerking met Veendam voort te zetten en uit te breiden met andere gemeenten.
- Zowel Veendam in haar brief als Pekela in het bestuurlijk overleg geven aan, dat ontvlechten van de huidige samenwerking een lastige operatie is, maar dat dit als het er op aan komt niet belemmerend mag zijn voor een eventuele betere herindelingsvariant.

Oost Groningen (Oldambt (exclusief grenscorrectie naar Eemsdelta) Stadskanaal, Vlagtwedde en Bellingwedde)

Stadskanaal sluit een oplossing als genoemd in het rapport Grenzeloos Gunnen niet uit, maar geeft een voorkeur aan voor een Veenkoloniale/ Westerwoldse variant, waarin zij samengaan met Bellingwedde, Vlagtwedde, Pekela en Veendam. De variant 'Groot Oost-Groningen' met alle voormalige streekraadgemeenten wordt ook genoemd, alhoewel de schaal daarvan op het moment mogelijk niet realistisch is. Inhoudelijke en cultuurhistorische argumenten acht Stadskanaal bij de Veenkoloniale/ Westerwoldse variant leidend. Relevant in de reactie van Stadskanaal is ook de mededeling, dat met Drentse gemeenten verkennende gesprekken zijn geweest met als conclusie dat een oplossing binnen de provinciale grens uitgangspunt is.

Oldambt heeft een uitvoerig onderzoek laten doen naar enkele varianten. Op basis van de uitkomst van de analyse heeft de raad het college van B en W gevraagd in eerste instantie de A7-variant en de variant 'Oost-Groningen-klein' (Oldambt met Bellingwedde en Vlagtwedde) verder te onderzoeken op bestuurlijke haalbaarheid. Daarnaast wil de Raad dat het college ook met Pekela in gesprek gaat. Bellingwedde heeft zich formeel alleen procedureel uitgesproken. In het bestuurlijk overleg op 13 mei jl. is vanuit B en W aangegeven dat men herindeling nodig acht, maar dat een keuze over de vorm nog niet is bepaald. Vlagtwedde heeft in een voorlopig standpunt aangegeven, dat men voor herindeling is. De "hoe" vraag is ook hier nog niet beantwoord. Beide gemeenten verwachten na de zomer een standpunt daarover in te nemen.

Beoordeling oostelijk deel van de provincie

Op grond van bovenstaande zal duidelijk zijn, dat er nog geen sprake is van een eenduidig beeld. Wel lijkt het zo te zijn, dat de gemeenten bereid zijn om vanuit het belang van de regionale opgaven naar de problematiek te kijken. Dat blijkt er onder meer uit dat men naast een eerste voorkeur ook andere aanvaardbare opties formuleert. Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde willen met elkaar verder, maar dan wel aangevuld met een andere gemeente. Daarbij zijn Haren, Veendam (+ Pekela) en Oldambt opties. Enkele gemeenten hebben als aandachtspunt benoemd dat er meer stedelijke kernen in een nieuw te vormen gemeente komen. De implicaties daarvan zijn nog niet geheel helder. Dit dilemma kan in samenhang met de verschillende genoemde opties in de komende maanden verder worden uitgewerkt. De makelaar kan de gemeenten daarbij ondersteunen.

Stad Groningen (Groningen, Ten Boer, Haren, Slochteren deels voor Meerstad)

Groningen steunt de geadviseerde indeling 'Stad Groningen', maar heeft tegelijkertijd een open houding voor bredere alternatieven die passen in hun visie op het 'daily urban system'. In Haren gaat men uit van herindeling, maar spelen meerdere varianten een rol. Naast verbinding met de stad Groningen zijn ook combinaties met Hoogezand-Sappemeer en met Tynaarlo in beeld. De Raad van Slochteren wil in zijn geheel samengaan met een cluster met Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Haren, de zogenoemde Gorechtgemeente.

Ten Boer is op zich zeer tevreden met de huidige samenwerking met de gemeente Groningen en meent met dit samenwerkingsmodel toekomstbestendig te zijn. De gemeente erkent dat het huidige financieel probleem fors is en zowel het zelfstandig voortbestaan van de gemeente alsook een herindeling in de weg staat. Als herindeling onvermijdelijk is, is de voorgestelde variant voor Stad Groningen volgens Ten Boer het meest logisch.

Beoordeling Stad Groningen

De discussie is in dit gebied nog niet zo ver gevorderd, als in sommige andere gebieden. Wij vragen de gemeenten in de komende periode aan de slag te gaan met het zetten van vervolgstappen. Voor samengaan van Haren met Hoogezand-Sappemeer lijkt gelet op de vlekkenkaart weinig inhoudelijke aanleiding. Een Gorechtvariant, waarin Haren is begrepen, ligt daarmee niet voor de hand. Samengaan met Tynaarlo is complex, temeer daar deze gemeente onlangs met Aa en Hunze en Noordenveld afspraken heeft gemaakt om tot ambtelijke samenwerking te komen. Daarnaast speelt hier de complicerende factor van provinciegrens overschrijdende herindeling.

Het voegen van het Meerstaddeel van Slochteren bij de stad is voorgesteld op basis van inhoudelijke overwegingen. In de overleggen kwam naar voren dat bij de wens van Slochteren ook de mogelijke financiële consequenties een rol spelen. Dat begrijpen we. Het is volgens ons een aangelegenheid waar de betrokken gemeenten bij de uitwerking goede afspraken over moeten maken. In die afspraken kunnen zaken als gevolgen voor de OZB en het effect op de algemene uitkering worden verwerkt. GS nodigen de betrokken gemeenten uit om de nog open liggende aandachtspunten samen uit te werken vanuit de door de visitatiecommissie voorgestelde indeling en om uiterlijk 1 december principebesluiten voor te leggen.

6. Vervolproces

6.1. Algemeen

Wij hebben aangegeven in het vervolproces samen met gemeenten op te willen trekken, elk vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheid.

Het advies voor de nieuwe indeling van de visitatiecommissie is voor ons leidend. Mochten de Groninger gemeenten gezamenlijk uitkomen op een beter alternatief, dan toetsen en beoordelen wij deze ontwikkelingen in samenhang aan de eerder geformuleerde criteria en randvoorwaarden (paragraaf 5).

Makelaar

Een makelaar gaat de provincie en de gemeenten onder gezamenlijk opdrachtgeverschap van provincie en VGG helpen om de komende periode een goede invulling te geven aan de vraagstukken en dilemma's die nog voorliggen. We hebben daartoe de voorzitter en de secretaris van de visitatiecommissie (de heer G. Jansen en mevrouw H. te Grotenhuis) bereid gevonden.

We willen binnen het geschetste tijdpad en binnen de genoemde randvoorwaarden tot concrete resultaten komen. Zowel voor onszelf als voor gemeenten geldt dat we in een zoektocht naar vernieuwing zitten. Wij willen vorm geven aan onze regisseursrol en kunnen daarbij de makelaar als ondersteuning gebruiken. In de discussie over de nieuwe bestuurlijke indeling hebben veel gemeenten elkaar inmiddels op belangrijke onderdelen gevonden. Gemeenten hebben de gewenste gesprekken/het gewenste onderzoek op het moment nog niet overal helemaal hebben afgrond. Er liggen nog dilemma's, die tot oplossing moeten komen. Ook in dat proces kan de makelaar helpen.

6.2. Tijdpad

Voor ons tijdpad vormt het door de commissie aangegeven advies de leidraad. Wij richten ons op enkele mijlpalen, die niet vrijblijvend zijn:

- Voor 1 december 2013 stellen de gemeenteraden een principebesluit vast over de gewenste indeling.
- Voor 1 oktober 2014 stellen de gemeenten die een nieuwe gemeente gaan vormen een gezamenlijke toekomstvisie op. Hierin geven gemeenten - in het licht van sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen - aan wat zij als de belangrijkste inhoudelijke opgaven voor de nieuwe gemeente zien en hoe zij die willen gaan aanpakken. In de toekomstvisie wordt tevens ingegaan op het kernenbeleid van de nieuwe gemeenten en geven de te fuseren gemeenten alvast aan op welke wijze men wil werken aan de geconstateerde ontwikkelopgaven en de verdere invoering van de decentralisaties.

Op basis van de toekomstvisie werken gemeenten in een samenwerkingsagenda de stappen uit die men gaat zetten om van samenwerking tot samenvoeging te komen (processtappen inclusief een tijdpad). In deze samenwerkingsagenda kunnen gemeenten ook - vooruitlopend op het financieel toezicht vanuit de Wet ARHI (dat start bij de vaststelling van een gelijklopend herindelingsontwerp door betrokken gemeenteraden) - afspraken maken over grote uitgaven (een soort 'gentlemen's agreement'). Uiterlijk 1 oktober 2014 stellen de samen te voegen gemeenten een gelijklopend herindelingsontwerp vast. Hoewel dat tijdstip ruim tijdig is voor het bereiken van een gerealiseerde herindeling per 2018 menen we toch, dit als moment te moeten markeren om - indien noodzakelijk - in staat te zijn om tot een provinciaal initiatief te komen dat voor 2018 kan zijn afgerond.

- Vervolgens volgt een procedure op basis van de Wet ARHI. In bijlage 2 is een leidraad opgenomen voor de uiterlijke termijnen van de procedure voor gemeentelijke herindelingen per 2017 en 2018. Voor gemeenten die per 1 januari 2017 en 2018 herindelen worden in respectievelijk november 2016 en november 2017 herindelingsverkiezingen georganiseerd en worden de reguliere verkiezingen van maart 2018 overgeslagen. De eerste reguliere verkiezingen zijn weer in maart 2022. De zittingsduur van de raad is respectievelijk 5 en 4 jaar en 3 maanden. We hebben in de verschillende bestuurlijke overleggen kunnen vaststellen dat er brede steun is voor een dergelijke aanpak, die enerzijds de vaart er goed inhoudt en tegelijk voldoende ruimte biedt om het proces zorgvuldig verder te doorlopen.

6.3. *Faciliteren*

In algemene zin willen wij de volgende ondersteuning bieden:

- Een makelaar instellen (tot 1 december 2013), die opereert onder gemeenschappelijk opdrachtgeverschap van provincie en VGG en aan hen rapporteert. De heer Jansen en mevrouw Te Grotenhuis zullen deze rol vervullen.
- Indien vooronderzoek van de gemeenten zelf (waarbij wij uiteraard ook kunnen ondersteunen) hiertoe aanleiding geeft een herindelingscan.
- Leveren van kaders en personele en financiële ondersteuning bij het maken van toekomstvisies.
- Bieden van ondersteuning bij uitwerken van grote vraagstukken die in de toekomstvisies naar voren komen. Samenhang met de opgave vanuit de decentralisaties maakt hiervan onderdeel uit.
- Tijdig afspraken maken over ontvlechtingskosten Gemeenschappelijke Regelingen.

7. **Slot**

Wij zijn ons er van bewust dat herindeling nooit een oplossing is voor alles (bijvoorbeeld voor de financiële en kwalitatieve kwetsbaarheid van gemeenten, samenwerking van gemeenten die nodig blijft, bezuinigingen waar alle overheden een weg in moeten vinden). Het hoofddoel van gemeentelijke herindelingen is het versterken van de bestuurskracht met als doel het effectief op kunnen pakken van mogelijke kansen en aan kunnen pakken van de urgente opgaven in deze provincie. Wij verwachten met deze visie een bijdrage hieraan te leveren.

Bijlage 1: Criteria / kwaliteitseisen

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling geeft aan dat bij de toetsing van herindelingsvoorstellen de volgende criteria, in onderlinge samenhang, worden betrokken:

- Draagvlak. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie vormen van draagvlak: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk. De gekozen indeling kent bij voorkeur de steun van alle gemeente(rade)n en van de betrokken inwoners(lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak). Het beleidskader stelt daarbij expliciet dat voor het maatschappelijk draagvlak op lokaal niveau de gemeente primair verantwoordelijk is. Herindelingen zullen daarnaast beoordeeld worden vanuit de regionale opgaven en verhoudingen. Daarbij spelen de opvattingen van provincies en buurgemeenten een rol.
- Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid: Het is wenselijk dat de nieuwe gemeente een herkenbare identiteit kent. Deze kan verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, etc. Het Beleidskader stelt daarbij ook dat van de betrokken gemeentebesturen een gemeenschappelijke visie gevraagd mag worden op de wijze waarop zij in de nieuw te vormen gemeente burgers, maatschappelijke organisaties en gemeenschappen zal betrekken bij de vormgeving, en indien gewenst, bij de uitvoering van beleid.
- Bestuurskracht. Maatschappelijke opgaven en wettelijke taken dienen adequaat uitgevoerd te kunnen worden, waarbij recht wordt gedaan aan de maatschappelijke omgeving en in het belang daarvan wordt gehandeld.
- Evenwichtige regionale verhoudingen: Door de vorming van een nieuwe gemeente moeten goede regionale verhoudingen ontstaan. Gemeenten wordt gevraagd in het herindelingsadvies daarop in te gaan en o.m. aan te geven hoe de schaal zich verhoudt tot het regionale opgavenprofiel.
- Duurzaamheid. De nieuwe gemeente hoort duurzaam in staat te zijn de gemeentelijke taken (zelfstandig) uit te voeren en dient in beginsel niet op afzienbare tijd wederom bij een herindeling betrokken te worden. Omdat duurzaamheid ook een regionaal aspect, dient de regionale context bij de beoordeling meegenomen te worden.

Voor de specifieke situatie in Groningen stellen wij daarbij enkele aanvullende criteria/uitwerkingen voor, die ook door de visitatiecommissie zijn gehanteerd:

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

Grenscorrecties zullen onderdeel uitmaken en de uitkomst zijn van het vervolgproces en beoordeeld worden vanuit nut, noodzaak en draagvlak.

Bijlage 2: Leidraad voor besluitvorming gemeentelijke herindeling per 2017 en 2018 met uiterlijke termijnen (bij gemeentelijk initiatief)

Wat?	Wie?	Wanneer?	Wanneer?
Opstellen concept-herindelingsontwerp	Colleges B&W	sept. - nov. 2014	sept. - nov. 2015
Vaststelling gelijklopend herindelingsontwerp	Gemeenteraden	uiterlijk dec. 2014	uiterlijk dec. 2015
Terinzagelegging (8 weken), bestuurlijk overleg buurgemeenten, verwerking zienswijzen	Colleges B&W	jan. - apr. 2015	jan. - apr. 2016
Vaststelling gelijklopend herindelingsadvies	Gemeenteraden	uiterlijk apr. 2015	uiterlijk apr. 2016
Zienswijze provincie en toezending herindelingsadvies/ provinciale zienswijze *)	GS	vóór 1 juli 2015	vóór 1 juli 2016
Besluitvorming minister BZK / Ministerraad	Minister BZK / Ministerraad	najaar 2015	najaar 2016
Wetgevingsprocedure / parlementair besluitvormingstraject	Tweede Kamer / Eerste Kamer	dec. 2015 - juni 2016	dec. 2016 - juni 2017
Publicatie Staatsblad (inwerkingtreding herindelingswet)	Minister Justitie	uiterlijk medio sept. 2016	uiterlijk medio sept. 2016
Herindelingsverkiezingen	GS	medio nov. 2016	medio nov. 2016
Start fusiegemeente		1 jan. 2017	1 jan. 2018

*) BZK hanteert 1,5 jaar voor de parlementaire fase.

BIJLAGE



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres postbus 20011 2500 EA Den Haag

alle colleges van GS en colleges van B&W

BESTUURSDIENST	
reg.nr.	BD13.3782837
Ingek.	1 JUL 2013
class.	-207.571.1
te beh. door:	B&W/Sand
kople gez. aan:	

→ L. Boer

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 27 juni 2013
Betreft Beleid gemeentelijke herindeling

Kenmerk
2013-0000351020

Uw kenmerk

Geacht college,

Met deze brief wil ik u, in navolging van bestuurlijk overleg met de koepels en mijn brief van 13 maart jl. aan gemeenten, informeren over het beleid van dit kabinet rond gemeentelijke herindeling. Dit beleid bestaat uit drie lijnen: wijzigingen in het Beleidskader, financiële prikkels en verdere ondersteuning. Hieronder worden deze lijnen verder toegelicht. Met deze brief bied ik u ook in afschrift het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling aan, welke ik op 28 mei jl. aan de Tweede Kamer heb aangeboden.

Uitgangspunten nieuw Beleidskader

In het Beleidskader gemeentelijke herindeling geeft het kabinet weer hoe gemeentelijke herindelingen worden beoordeeld en getoetst. Herindeling van gemeenten is een onderwerp waar de drie bestuurslagen ieder een eigen rol en verantwoordelijkheid hebben, die bij voorkeur complementair wordt ingevuld.

Uitgangspunt is en blijft dat herindelingen van onderop tot stand behoren te komen, ofwel geïnitieerd worden door gemeenten zelf. Gemeenten zijn tenslotte het beste in staat te beoordelen of hun bestuurskracht versterking behoeft. En om te bepalen hoe de versterking vormgegeven moet worden, indien de afweging is dat versterking nodig is. De praktijk van de afgelopen decennia is ook dat gemeenten uit eigener beweging overgaan tot een herindeling om hun taken voor hun bevolking optimaal uit te kunnen voeren.

Tegelijkertijd blijkt dat het voorkomt dat gemeenten het eens zijn over de noodzaak tot versterking van hun bestuurskracht, maar het niet eens worden over de wijze waarop dit moet plaatsvinden. Als na jarenlange discussie blijkt dat het gemeenten onderling niet lukt om in dergelijke situaties tot een voorstel te komen, past het dat de provincie een knoop doorhakt. Voor de regio als geheel is het niet goed als een discussie over herindeling jarenlang blijft duren zonder reëel zicht op een uitkomst. Daarnaast heeft de provincie een eigenstandige verantwoordelijkheid om de kwaliteit van het lokaal bestuur te waarborgen. De invulling van deze verantwoordelijkheid kan voor de provincie aanleiding zijn zelf een modererende rol te nemen in gesprekken over gemeentelijke herindeling.

Deze uitgangspunten hebben geleid tot twee wijzigingen ten opzichte van het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling (juni 2011):

- een andere appreciatie van de provinciale rol bij gemeentelijke herindeling;

- en
- een andere weging van het criterium draagvlak. Het kabinet kijkt daarin niet alleen naar het draagvlak bij de direct betrokken gemeenten en hun inwoners, maar beziet de herindeling ook in een regionale context, waarin de opvatting van provincie en buurgemeenten meegewogen worden.

Datum
27 juni 2013
Kenmerk
2013-0000351020

Met deze aanpassingen denkt het kabinet gemeenten en provincies beter te faciliteren in hun rol bij gemeentelijke herindelingen van onderop. Het nieuwe Beleidskader is van toepassing voor herindelingen per 1 januari 2016 en verder.

Mitigatie financiële gevolgen

Het kabinet ontvangt regelmatig signalen van (fuserende) gemeenten die zich zorgen maken over de negatieve financiële gevolgen van een herindeling. Bij een fusie van bijvoorbeeld vier gemeenten vervalt drie maal het vaste bedrag dat gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds. Het kabinet zal voor het eind van 2013 onderzoeken of hier alternatieven voor zijn. Verder gaan herindelingen gepaard met zogenaamde frictiekosten. De maatstaf herindeling in het gemeentefonds voorziet in een tegemoetkoming in deze kosten, welke wordt uitgekeerd vanaf de datum van herindeling. Een deel van de kosten ondervinden gemeenten echter voorafgaande aan de daadwerkelijke herindeling en daarmee is tot op heden geen rekening gehouden in de maatstaf. Het kabinet wil voorkomen dat gemeenten niet kiezen voor een herindeling die zij nodig achten voor hun bestuurskracht uit puur financiële overwegingen.

Om gemeenten te faciliteren bij herindelingen van onderop wordt daarom de maatstaf herindeling verruimd en vervroegd. Dat laatste wil zeggen dat een deel van de tegemoetkoming voorafgaand aan de herindeling op basis van een door mij ontvangen herindelingsadvies wordt uitgekeerd. Deze maatregel treedt in werking per 1 januari 2015. Een overgangsmaatregel geldt voor gemeenten die op 1 januari 2014 worden heringedeeld.

Daarnaast is een verruiming van de maatstaf herindeling in procedure genomen voor situaties waarbij sprake is van opheffing en splitsing van een gemeente: delen van de gemeente gaan over naar verschillende andere gemeenten. Het gaat daarbij om zodanige delen dat sprake is van ten minste twee wijzigingen van de gemeentelijke indeling (herindelingen). Het gaat dus niet om grenscorrecties. Deze wijziging is ingegeven door de extra kosten die een splitsing ten opzichte van een 'reguliere' herindeling tot gevolg heeft. De maatregel is van toepassing op herindelingen vanaf 1 januari 2014.

Bovengenoemde wijzigingen van de maatstaf en het onderzoek naar aanpassing van het vaste bedrag zijn nader toegelicht in de meicirculaire gemeentefonds van 13 mei jl.

Verdere ondersteuning

Met de wijzigingen in het Beleidskader en de mitigatie van de financiële gevolgen wordt tegemoet gekomen aan verzoeken van gemeenten met betrekking tot gemeentelijke herindeling. Daarnaast wil ik gemeenten en provincies ondersteunen bij het organiseren van een goed proces bij het realiseren van gemeentelijke herindelingen van onderop. Bij deze ondersteuning denk ik aan het organiseren van kennisontwikkeling en -deling en het delen van good en bad practices. Over de precieze invulling wil ik nog in gesprek gaan met gemeenten en provincies. Ik wil u graag uitnodigen om mij te benaderen als u behoefte hebt aan ondersteuning of ideeën over de beste wijze waarop gemeenten en provincies ondersteund kunnen worden.

Een specifiek onderwerp waaraan ik in dit kader nu al aandacht besteed, is de relatie burger-bestuur. In de visienota Bestuur in Samenhang is aandacht gegeven

aan dorps- en wijkraden als mogelijk instrument voor versterking van de relatie tussen burger en bestuur in het licht van herindelingen.

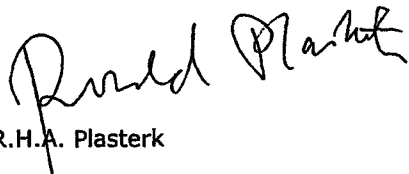
Het is vanuit het kabinet niet de bedoeling bij herindeling een variant verplichtend op te leggen: de precieze invulling van dorps- en kernenbeleid en burgerbetrokkenheid is aan gemeenten. Om gemeenten hierbij te ondersteunen, kom ik binnenkort met een handreiking Structurele Participatie, die gemeenten zowel inspiratie als handelingsperspectieven kan bieden.

Tot slot

Bovengenoemde instrumenten beogen het herindelingsproces van onderop te steunen en faciliteren. Mijn medewerkers zijn uiteraard bereid u te woord te staan mocht u nog vragen hebben of verdere ondersteuning wensen.

Hoogachtend

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk

Datum

27 juni 2013

Kenmerk

2013-0000351020

Beleidskader gemeentelijke herindeling

1. Inleiding

Aanleiding en doel

Beleid kan het beste dicht bij de burger uitgevoerd worden. Met de decentralisaties in het sociale domein draagt het kabinet hieraan bij. Gemeenten staan daardoor voor een grote opgave om een steeds omvangrijker wettelijk takenpakket en hun eigen autonome taken adequaat uit te voeren en de daarvoor benodigde maatschappelijke verbindingen aan te gaan. De eisen aan de bestuurskracht van gemeenten nemen daardoor meer en meer toe; van de bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht van gemeenten wordt steeds meer gevraagd.

In dit Beleidskader geeft het kabinet aan hoe gemeentelijke herindelingen worden beoordeeld en getoetst. Ook dit kabinet kiest voor herindeling van onderop. Het is primair aan gemeenten zelf om via herindeling te werken aan versterking van hun bestuurskracht. Het kabinet heeft er daarbij oog voor dat gemeentelijke herindelingen vaak zorgvuldige trajecten zijn die niet zelden meer dan één kabinetsperiode vergen om tot een formeel herindelingsadvies aan het kabinet te komen. Een Beleidskader over gemeentelijke herindeling geeft de handvaten voor provincies en gemeenten om bij voorkeur van begin tot eind een goed proces te organiseren om te komen tot een gemeentelijke herindeling.

Dit kabinet kiest er voor met een nieuw Beleidskader te komen. De overweging hierbij is dat aanpassing van het Beleidskader ondersteunend kan zijn aan het bereiken van een versnelling van het aantal herindelingen dat van onderop tot stand komt. De belangrijkste wijzigingen die het kabinet wil doorvoeren, zijn het versterken van de positie van de provincie om in goede samenspraak met gemeenten zelf tot voorstellen voor herindeling te komen en de weging van het criterium draagvlak. Deze wijzigingen zijn nodig om de dynamiek rond herindelingen van onderop te vergroten en zo een versnelling van het aantal herindelingen te bereiken.

Leeswijzer

Hieronder wordt eerst ingegaan op het (grond)wettelijk kader rond herindeling. In paragraaf 3 wordt nader ingegaan op de rol van Rijk, provincie en gemeente bij herindeling van gemeenten. Paragraaf 4 bevat de criteria voor toetsing van herindelingsvoorstellen. Financiële aspecten komen in paragraaf 5 aan bod. In de 6^{de} paragraaf wordt ingegaan op de overgang van het vorige naar dit nieuwe Beleidskader. Tot slot worden in paragraaf 7 enkele overige onderwerpen behandeld.

2. Grondwettelijk en wettelijk kader

In artikel 123, eerste lid, van de Grondwet is bepaald dat gemeenten bij de wet kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten kunnen worden ingesteld. In de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) is geregeld hoe achtereenvolgens betrokken gemeente- en provinciebesturen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de voorbereiding tot een herindelingsregeling ter hand kunnen nemen en welke procedureregels in dat verband in acht genomen moeten worden.

Gelet op deze verantwoordelijkheid van de regering als medewetgever, is een Beleidskader voor gemeentelijk herindelingsbeleid nodig dat inhoudelijke criteria formuleert aan de hand waarvan gemeentelijke en provinciale herindelingsvoorstellen worden getoetst, zodat voor gemeenten en provincies duidelijk is langs welke lijnen herindelingsvoorstellen door het kabinet beoordeeld zullen worden.

3. Gemeentelijke herindeling van onderop

De formele kaders voor deze rolinvulling worden gegeven in de Wet arhi, waarin is beschreven welke bestuursorganen het initiatief tot een herindeling kunnen nemen en welke procesvereisten daarbij gelden. Een belangrijk aspect van een goed verloop van herindelingsprocessen is de rolverdeling tussen overheden, ook in de fase voorafgaand aan een formeel arhi-traject. Een elementaire voorwaarde in dat verband is complementariteit tussen de drie bestuurslagen, waarbij

het kabinet het initiatief laat aan gemeenten en provincies. Waar het de onderlinge rolverdeling tussen gemeenten en provincies betreft, dient voorop te staan dat gemeenten als eerste aan zet zijn als het gaat om het vinden van oplossingen om hun maatschappelijke opgaven beter te kunnen oppakken. Tegelijkertijd is het zo dat gemeenten en provincies in deze discussie optrekken in partnerschap, vanuit onderscheidenlijke verantwoordelijkheden in het belang van het lokaal bestuur. Provincies spelen daarbij vanuit hun algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur vaak een modererende rol in de discussie over de bestuurskracht van gemeenten en kunnen deze ook in regionaal verband bezien. Vanuit deze rol als moderator dienen provincies waar nodig sturing te geven aan de discussie die kan leiden tot een herindelingsvoorstel. De provincies en gemeenten in Groningen en Noord-Brabant hebben recent laten zien hoe complementair naar de kwaliteit van het lokaal bestuur gekeken kan worden.

Zoals aangegeven, hebben provincies ook een bovenlokale verantwoordelijkheid die uitgaat boven de belangen van afzonderlijke gemeenten. De invulling van deze verantwoordelijkheid kan voor de provincie aanleiding zijn zelf het initiatief te nemen of een initiatief van gemeenten over te nemen als gemeenten na een lange discussie zelf niet tot een herindelingsvoorstel komen, terwijl versterking van de gemeentelijke bestuurskracht wel nodig is.

Daarnaast sturen provincies het herindelingsadvies door naar het kabinet, met een provinciale zienswijze als gemeenten het advies hebben opgesteld. Het kabinet is als medewetgever verantwoordelijk voor het beoordelen van een herindelingsadvies en het omzetten in een wetsvoorstel wanneer het kabinet het herindelingsadvies positief beoordeelt. De formele rol van het kabinet blijft beperkt tot het beoordelen van de ingediende herindelingsvoorstellen. Bij een positief oordeel zal een wetsvoorstel worden voorbereid. Bij een negatief oordeel wordt het herindelingsadvies afgewezen. Gemeenten en provincies zijn dan aan zet om een eventueel nieuw herindelingsvoorstel voor te gaan bereiden. In het geval van een negatief oordeel zal het kabinet de Tweede Kamer informeren over de beweegredenen om het herindelingsadvies niet over te nemen.

Het kabinet heeft een voorkeur voor herindelingsvoorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten kunnen rekenen. Herindelingsadviezen van onderop, die bij gemeenten zelf vandaan komen, worden daarom door het kabinet toegejuicht. Wel wil het kabinet voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst. Provincies kunnen in dergelijke gevallen en in gevallen waar naar het oordeel van de provincie urgente problemen spelen die alleen opgelost kunnen worden met een herindeling, het initiatief nemen in het gesprek over versterking van de gemeentelijke bestuurskracht en wanneer nodig zelf een arhi-procedure starten. Dat betekent een verruiming van de provinciale rol ten opzichte van het Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2011. Deze verruiming past bij de algemene verantwoordelijkheid die de provincies hebben voor de kwaliteit van het lokaal bestuur.

4. Criteria toetsing voorstellen

Het Beleidskader gemeentelijke herindelingen formuleert de criteria aan de hand waarvan het kabinet gemeentelijke en provinciale herindelingsvoorstellen toetst, maar een herindeling is geen wiskunde. Het is daarom ook niet mogelijk een checklist te ontwikkelen die tot een eenduidige uitkomst zal leiden. Per geval zal een afweging gemaakt moeten worden op basis van de lokale en regionale omstandigheden, ontwikkelingen en context. Een afweging die voor de betrokken gemeenten leidt tot een versterking van de bestuurskracht en die goed past binnen de regio waar de gemeenten in liggen. Het kabinet zal deze afweging in ieder geval toetsen aan de volgende vijf criteria:

- a) Draagvlak
- b) Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid
- c) Bestuurskracht
- d) Evenwichtige regionale verhoudingen
- e) Duurzaamheid

Het kabinet vraagt gemeenten deze vijf punten mee te nemen in hun herindelingsadvies en provincies om deze punten mee te nemen in hun zienswijze. Provincies kunnen zich in hun zienswijze voorts baseren op een eigen visie op de bestuurlijke inrichting in hun provincie. Verder zal het kabinet toetsen of de ingediende herindelingsadviezen voldoen aan de vereisten van de Wet algemene regels herindeling, zoals de vaststelling van een herindelingsontwerp en -advies en de ter inzage legging.

a) Draagvlak: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk

Draagvlak voor een herindeling is belangrijk. Het streven moet zijn gericht op herindelingen die op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen. Het kabinet juicht voorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten en (een meerderheid van) hun inwoners kunnen rekenen dan ook toe. Maar dit betekent niet dat unanimité bij gemeentebesturen (of inwoners) voor het kabinet vereist is om een herindelingsadvies over te nemen. Het kabinet zal de mate van draagvlak volgens dezelfde maatstaven beoordelen als in de voorgaande kaders: lokaal bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal.

De gekozen indeling kent bij voorkeur de steun van alle gemeente(rade)n en van de betrokken inwoners (lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak). Het kabinet wil echter bij herindelingen voorkomen dat door één gemeente feitelijk een veto kan worden uitgesproken over een herindeling waar andere gemeenten groot belang bij hebben of die een positieve bijdrage levert aan de regionale bestuurskracht, dan wel de regionale bestuurlijke verhoudingen (regionaal draagvlak). Het kabinet wil bovendien voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst of dat urgente herindelingen niet doorgaan omdat één van de andere gemeenten geen steun aan de herindeling geeft. Het kabinet vraagt gemeenten en provincies daarom bij een herindeling de omliggende of anderszins betrokken gemeenten te vragen een zienswijze in te dienen. Indien gemeenten besluiten een negatieve zienswijze van een omliggende gemeente niet over te nemen, vraagt het kabinet om een onderbouwing waarom hiervoor gekozen is.

Het draagvlak voor een herindeling wordt door het kabinet daarom vanuit de regionale opgave en verhoudingen bekeken. Het kabinet kijkt dus niet alleen naar het draagvlak bij de direct betrokken gemeenten en hun inwoners, maar ook naar de opvatting van de provincie en de buurgemeenten. Aan de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om te investeren in het maatschappelijk draagvlak voor een herindeling wil het kabinet niets veranderen.

Om het draagvlak van de inwoners en maatschappelijke organisaties te kunnen beoordelen, vraagt het kabinet wel aan gemeenten, of wanneer de provincie het initiatief neemt tot de herindeling, in het herindelingsadvies aandacht te besteden aan het maatschappelijk draagvlak en de wijze waarop dit is vastgesteld, inclusief de ingediende zienswijzen. Het kabinet vraagt ook aan de betrokken gemeenten in een logboek bij te houden op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties betrokken en geraadpleegd zijn in het herindelingsproces.

Indien een provincie het herindelingsadvies heeft opgesteld, en dus niet de gemeenten, vraagt het kabinet een nadere onderbouwing waarom bij een gebrek aan unaniem draagvlak bij de betrokken gemeenten toch een herindeling gewenst wordt door de provincie.

b) Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid

Het is van betekenis dat de nieuwe gemeente een interne samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid zonder het belang van dorpen en kernen te miskennen. De aard van interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente kan verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, enzovoort. Voorkomen moet worden, dat de nieuwe gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid waarmee burgers en maatschappelijke organisaties zich niet of nauwelijks verbonden voelen. Ook mag van de betrokken gemeentebesturen een gemeenschappelijke visie worden gevraagd op welke wijze de nieuw te vormen gemeente burgers, maatschappelijke organisaties en gemeenschappen zal betrekken bij de vormgeving, en indien gewenst, bij de uitvoering van beleid. Nieuwe werkwijzen kunnen hieraan bijdragen, zoals wijkgericht werken, een actief kernenbeleid, binnengemeentelijke decentralisatie, bestuurscommissies, wijk- en dorpsraden, ambtelijke deconcentratie en/of allerlei nieuwe vormen van burgerparticipatie. De minister van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties is

voornemens een handreiking uit te brengen om gemeenten te ondersteunen bij de verdere uitwerking van deze initiatieven.

c) Bestuurskracht

In essentie kan worden gesteld dat gemeenten bestuurskrachtig zijn als zij in staat zijn hun maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang van hun maatschappelijke omgeving wordt gehandeld. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende elementen:

- Zij zijn voldoende bestuurskrachtig (met bestuurders met de juiste kwaliteiten) als het gaat om bestuurlijke sturing te geven aan besluitvorming over, uitvoering van en verantwoording over beleid zonder daarbij al te veel afhankelijk te zijn van samenwerkingsverbanden;
- Zij beschikken over een ambtelijke organisatie die voldoende robuust is en die in staat is taken en verantwoordelijkheden, zoals de taken in het sociale domein die de komende jaren worden gedecentraliseerd, adequaat en op een professionele wijze uit te oefenen. De organisatie van de nieuwe gemeente is in personele zin minder kwetsbaar en heeft een versterkte positie op de arbeidsmarkt;
- Zij zijn in staat een goede bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke opgaven en taken die in de regio aan de orde zijn;
- Zij kunnen de regierol oppakken naar medeoverheden en maatschappelijke partners; en
- Het financieel perspectief van de gemeente.

d) Evenwichtige regionale verhoudingen

Ook opgeschaalde gemeenten blijven relaties met elkaar onderhouden, via formele samenwerking en anderszins. Evenwichtige regionale verhoudingen zijn daarvoor belangrijk. Het kabinet vraagt gemeenten daarom in het herindelingsadvies aan te geven:

- Hoe hun gemeente zich verhoudt tot de andere gemeenten in de regio.
- Welk effect hun schaal heeft op de regionale verhoudingen en de positie van de gemeente.
- Hoe de schaal zich verhoudt tot het regionale opgavenprofiel.
- Wat de positie van een eventuele regio/centrumgemeente is.

e) Duurzaamheid

De nieuwe gemeente hoort duurzaam in staat te zijn de gemeentelijke taken (zelfstandig) uit te voeren. Voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare termijn wederom bij een herindeling wordt betrokken, en aldus van de ene in de andere herindelingsdiscussie terecht komt. Die mogelijkheid wordt niet alleen bepaald door omstandigheden binnen de nieuwe gemeente, maar ook door haar directe omgeving. De duurzaamheid van een nieuw gevormde gemeente heeft nadrukkelijk ook een regionaal aspect, dat wil zeggen dat afwegingen met betrekking tot duurzaamheid ook in een regionale context inzichtelijk moeten worden gemaakt in een herindelingsadvies. Ten aanzien van een herindelingsvoorstel zal dus ook vooraf moeten worden getoetst of sprake is van andere gemeenten die bij het herindelingsproces betrokken zouden moeten worden.

Echter, het kabinet kan zich voorstellen dat er situaties zijn waarin er sprake is van een urgente noodzaak om voor een gemeente de bestuurskracht te versterken, terwijl een gedragen duurzame oplossing op korte termijn niet mogelijk is. In dergelijke gevallen kan het belang van het versterken van de gemeentelijke bestuurskracht zwaarder wegen dan duurzaamheid.

5. Financiële aspecten

5.1 Herindelingsmaatstaf

Een nieuwgevormde gemeente komt in aanmerking voor een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds. Met de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wordt een vergoeding ontvangen voor de zogeheten frictiekosten van de herindeling. Frictiekosten zijn lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Het bedrag van de verdeelmaatstaf wordt in vier termijnen uitgekeerd. Het eerste jaar ontvangt de nieuwgevormde gemeente 40% van het toegekende bedrag. In de drie jaren daarna elk jaar 20%.

De verkenning van positieve financiële prikkels gericht op opschaling, kan leiden tot aanpassing van deze maatstaf.

5.2 Herindelingscan

Om de discussie en het herindelingsproces op lokaal niveau te faciliteren, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de provincies de herindelingscan ontwikkeld. Deze scan kan worden uitgevoerd door de betrokken provincie in samenwerking met het ministerie op verzoek van alle gemeenten die betrokken zijn bij een herindelingsproces. Het ministerie zorgt voor het beschikbaar stellen en onderhoud van het databestand ten behoeve van de herindelingscan. Afhankelijk van de beschikbare capaciteit kan het ministerie ook deelnemen aan de uitvoering van herindelingscans. Aan de hand van de herindelingscan kunnen gerichte aandachtspunten voor het (financieel) beleid van de nieuw te vormen gemeente worden bepaald. Ook wordt inzicht verkregen in de bouwstenen van de nieuw op te stellen begroting. Daarnaast kunnen gesignaleerde verbeterpunten en risico's beter worden aangepakt dan wel beheerst gedurende het fusieproces. Voor de herindelingscan wordt uitgegaan van de nieuw te vormen (fictieve) gemeente.

6. Overgang naar nieuw Beleidskader

De vaststelling van dit nieuwe Beleidskader vraagt om duidelijkheid met betrekking tot herindelingstrajecten die onder het voorgaande Beleidskader zijn gestart.

Overgangsproblemen worden zoveel mogelijk voorkomen. Uitgangspunt is om voorstellen die gericht zijn op herindeling per 1 januari 2015 te behandelen op basis van het oude Beleidskader. Voorstellen gericht op herindeling per 1 januari 2016 of later, zullen op basis van het voorliggende Beleidskader worden getoetst.

7. Overig

7.1 Herindelingsverkiezingen

Gemeentelijke herindelingsverkiezingen vinden ingevolge de Wet arhi per 1 januari plaats. In november voorafgaand aan de datum van herindeling vinden tussentijdse verkiezingen plaats voor de gemeenteraad van de nieuwe gemeente. De daadwerkelijke datum van deze verkiezingen wordt door de provincie vastgesteld. De provincies proberen de onderlinge data van de verschillende verkiezingen zo veel mogelijk af te stemmen, zodat de tussentijdse verkiezingen gelijktijdig plaatsvinden.

Afhankelijk van het jaar waarin de herindeling ingaat heeft dit gevolgen voor de frequentie van verkiezingen en de zittingstermijn van de gemeenteraad. Voor de komende jaren gelden de volgende effecten:

Voor herindelingsverkiezingen die plaatsvinden per 1 januari 2014, worden de reguliere raadsverkiezingen van maart 2014 overgeslagen. In de herindelingswet wordt geregeld dat tussentijdse raadsverkiezingen worden georganiseerd. Deze vinden plaats in november 2013. De verkiezingen van maart 2018 zijn de eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen voor deze gemeenten na de herindelingsverkiezingen. De zittingsduur van de raad is 4 jaar en 3 maanden.

Ook voor de gemeenten die per 1 januari 2015 herindelen, worden de reguliere raadsverkiezingen van maart 2014 overgeslagen en wordt tevens de zittingsduur van de raden van de her in te delen gemeenten voor een korte periode verlengd. Dit geschiedt bij wet. In november 2014 worden de tussentijdse verkiezingen gehouden voor de raad van de nieuwe gemeente. In maart 2018 neemt de nieuwe gemeente weer deel aan de reguliere raadsverkiezingen. De zittingsduur van de nieuwe raad is 3 jaar en 3 maanden.

Herindelingsverkiezingen per januari 2016 zijn bijzonder omdat deze halverwege een raadsperiode vallen. Indien de reguliere verkiezingen van maart 2014 worden uitgesteld dan zouden de zittende raden een zittingstermijn van meer dan 6 jaar hebben. Indien de reguliere verkiezingen van maart 2018 worden overgeslagen, heeft de raad van de nieuwe gemeente een zittingstermijn van meer dan 6 jaar. Deze zittingsduur wijkt te veel af van de reguliere zittingstermijn. Daarom worden voor

gemeenten die per 2016 herindelen wel tussentijdse raadsverkiezingen georganiseerd, maar worden de reguliere verkiezingen in maart 2014 en 2018 niet overgeslagen.

Voor gemeenten die per 1 januari 2017 en 2018 herindelen worden in respectievelijk november 2016 en november 2017 herindelingsverkiezingen georganiseerd en worden de reguliere verkiezingen van maart 2018 overgeslagen. De eerste reguliere verkiezingen zijn weer in maart 2022. De zittingsduur van de raad is respectievelijk 5 en 4 jaar en 3 maanden.

Bovenstaande cyclus herhaalt zich vervolgens vanaf 2018.

7.2. Samenloop grenscorrectie en gemeentelijke samenvoeging

Het is denkbaar dat in een herindelingsadvies een of meer grenscorrecties met een of meer gemeentelijke samenvoegingen worden gecombineerd. Of sprake is van een grenscorrectie of van een gemeentelijke samenvoeging, is afhankelijk van het percentage waarmee het inwonertal van de betrokken gemeenten naar verwachting toe- of afneemt (zie artikel 1, eerste lid, sub b en d, Wet arhi). Voor een dergelijke voorgestelde combinatie geldt de eis, dat de onderscheidenlijke grenscorrectie(s) en gemeentelijke samenvoeging(en) zijn gebaseerd op desbetreffende besluiten van de betrokken raden (of ingeval van een provinciaal voorstel op een door provinciale staten vastgesteld herindelingsadvies).

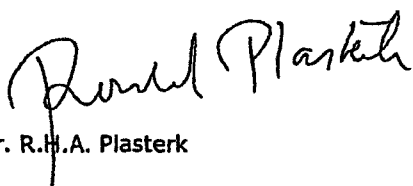
Het Beleidskader gaat niet over zelfstandige grenscorrecties. Deze kunnen bij gelijklopende raadsbesluiten of bij provinciaal besluit worden gerealiseerd. Alleen indien een grenscorrectie onderdeel uitmaakt van een gemeentelijke samenvoeging, zal een grenscorrectie worden meegenomen in een wetsvoorstel. Deze samenloop speelt nu bijvoorbeeld bij de herindelingen in Fryslân. Zowel bij de splitsing van Boarnsterhim als bij de vorming van De Friese Meren is sprake van grenscorrecties.

Het goedkeuringsvereiste voor grenscorrecties is met de Wet revitalisering generiek toezicht (artikel 1.8) uit de Wet arhi geschrapt. Omdat jaarlijks een overzicht met wijzigingen in de gemeentelijke indeling, grenscorrecties dan wel wijzigingen in namen van gemeenten wordt gepubliceerd in de Staatscourant, zal het kabinet jaarlijks aan de provincies vragen een overzicht te verstrekken van grenscorrecties en naamswijzigingen van gemeenten die niet bij wet hebben plaatsgevonden.

7.3 Naamgeving van de nieuwe gemeente

Het verdient de voorkeur dat betrokken gemeenten in het herindelingsadvies komen met een definitieve naam voor de nieuw te vormen gemeente of anders zo snel mogelijk daarna (zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 358, nr. 4). De herindelingspraktijk laat zien dat gemeenten er niet altijd in slagen om tijdig te komen tot een gezamenlijk gedragen voorstel voor de naamgeving van de nieuw te vormen gemeente. Indien gemeentelijke besluitvorming over de definitieve naamgeving uitblijft of indien daarop voor het vervolg van het wetgevingstraject niet kan worden gewacht, hanteert het kabinet het beleid dat in een wetsvoorstel de naam van de naar inwonertal grootste betrokken gemeente wordt opgenomen als naam van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij dient te worden aangetekend, dat gemeenteraden op grond van artikel 158 Gemeentewet de bevoegdheid hebben de gemeentenaam op enig moment te wijzigen. De nieuw gevormde gemeente heeft daarmee de mogelijkheid de eigen naam te wijzigen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk



Afdeling Griffie
Onderwerp Standpunt Ten Boer rapport "Grenzeloos Gunnen"

Bezoekadres
H. Westerstraat 24

Postadres
Postbus 7
9790 AA Ten Boer

Telefax
(050) 302 17 00

E-mailadres
gemeente@tenboer.nl

Giro
871277

Bank
3063.00.826

Aan het college van Gedeputeerde Staten
van Groningen
Postbus 610
9700 AP Groningen

Telefoon (050) 3028888

Bijlage(n)

Ons kenmerk TB13.3762726

Datum 24-06-2013

Uw brief van

Uw kenmerk

Behandeld door
R S Bosma

Geacht college,

Op 28 februari jl. presenteerde de Visitatiecommissie "Bestuurlijke toekomst Groningen", onder voorzitterschap van de heer G.J. Jansen, het rapport "Grenzeloos Gunnen".

De commissie werkte in opdracht van de provincie Groningen en de Vereniging Groninger Gemeenten en trok in haar rapport als belangrijkste conclusie: breng het huidige aantal van 23 gemeenten ingaande 2018 terug tot 6 gemeenten. De huidige omvang van gemeenten maakt dat ze te klein zijn voor de bestaande en toekomstige omvangrijke maatschappelijke opgaven. Samenwerking heeft, zo oordeelde de commissie, niet genoeg opgeleverd tot op heden.

In uw schrijven d.d. 8 maart 2013 verzoekt u de gemeentebesturen uiterlijk eind mei een standpunt in te nemen over het rapport. U wilt de reacties van de gemeenten verwerken in een provinciale visie die u direct na de zomervakantie aan Provinciale Staten ter vaststelling wilt aanbieden.

Raadsbespreking op 27 maart 2013.

Op 27 maart jl is het rapport van de commissie in de vergadering van de raad Ten Boer aan de orde geweest. Daarbij ging het vooral om het te volgen proces om tot een goed en afgewogen standpunt te komen.

Duidelijk tijdens die vergadering was direct dat de leden van de raad, in deze zo ingrijpende zaak, de inwoners van de gemeente hierover wilden horen.



GEMEENTE TEN BOER

Bladzijde 2

Daarbij was ook aan de orde het feit dat de gemeente Ten Boer sinds 2007 een intensieve samenwerking heeft met de gemeente Groningen. Een samenwerkingsmodel dat alom in den lande bekendheid geniet. Veel gemeentebesturen bezoeken onze gemeente om te bezien in hoeverre dat voor hen soelaas kan bieden. Door deze samenwerking aan te gaan heeft de gemeente Ten Boer feitelijk het hoofd geboden aan alle door de visitatiecommissie geschetste problemen waar kleine en kwetsbare gemeenten mee geconfronteerd worden. Dit geldt wat ons betreft ook zeker voor de taken waarmee gemeenten de komende tijd belast worden, zoals de gevolgen van de drie decentralisaties (o.a. AWBZ) die gepland staan.

In het rapport van de visitatiecommissie wordt weliswaar aandacht besteed aan deze samenwerking, maar blijft het in de ogen van de leden van de raad op veel onderdelen onderbelicht, zeker daar waar het gaat om de toekomstbestendigheid van het model. Dat wordt door alle gemeenteraadsfracties betreurd.

Zoals in onze brief van 4 april jl. aan uw college verwoord, hebben onze raad en ons college eveneens geconstateerd dat Ten Boer, indien er geen sprake zou zijn van een fors financieel probleem veroorzaakt door stagnerende grondexploitaties, met haar samenwerkingsmodel een duurzame oplossing heeft gevonden voor haar bestuurskracht. De directe noodzaak voor herindeling is voor wat betreft de bestuurskracht niet aanwezig. De genoemde financiële problemen staan zelfs herindeling fors in de weg. Immers, een nieuw te vormen gemeente kan niet worden belast met een forse schuld. Onze gemeenteraad en ons college verwachten bijgevolg steun van de provincie voor het oplossen van dit financiële probleem indien herindeling alsnog noodzakelijk wordt geacht.

Gesprek met de inwoners

De raad ging vervolgens in alle 9 kernen van de gemeente op bezoek om van de inwoners te vernemen wat hun opvatting was over de plannen.

Een uitnodiging met daarin opgenomen de belangrijkste informatie, werd huis aan huis verspreid. Het rapport van de commissie werd op de website geplaatst.

Door 128 inwoners werd gebruikt gemaakt van de gelegenheid om met de raad in gesprek te gaan.

Hoewel de vraag "bent u voor of tegen de plannen" niet zo zeer aan de orde was, werd de vraag ook niet vermeden.

De avonden werd ingericht aan de hand van de volgende vragen/punten:

- Als de herindeling doorgaat, bij welke gemeente zou u dan als dorp willen horen?
- Welke voorzieningen moeten blijven om uw dorp leefbaar te houden?
- In een grotere gemeente staat het bestuur meer op afstand; wat is een goed idee om die afstand te beperken? Meer bevoegdheden bij de dorpen? Instellen dorpsraden?
- Een wethouder in de nieuwe gemeente die speciaal belast is met de kleine kernen of het buitengebied?



GEMEENTE TEN BOER

Bladzijde 3

De avonden, die in de 2^e helft van de maand mei werden belegd in diverse dorpshuizen, kenden een open, respectvol en betrokken karakter.

Onderstaand een globale weergave.:

****Op de bijeenkomsten werd door de aanwezigen, zonder voorbehoud, de wens uitgesproken om de huidige samenwerking met Groningen te continueren. Men ervaart op alle onderdelen een bereikbare en kwalitatief goed werkende lokale overheid.**

****De vraag, mochten de plannen doorgaan, welke vorm die nieuwe gemeente dan zou moeten hebben en bij welke gemeente zou u dan willen horen, gaf een enigszins divers beeld. De mening daarover wordt in sterke mate bepaald hoe het dorp geografisch is gelegen ten opzichte van de stad Groningen.**

****Op alle bijeenkomsten werd het behoud van het plattelandskarakter van onze gemeente nadrukkelijk en sterk bepleit.**

****Behoud van de kwaliteit van de dienstverlening, de bereikbaarheid daar onder begrepen, was eveneens een veel en vaak gehoorde wens. Speciale aandacht werd daarbij voor de oudere inwoners gevraagd.**

****De aanwezige voorzieningen in de dorpen bepalen in hoge mate de leefbaarheid en kennen een groot draagvlak. Behoud van deze voorzieningen is onontbeerlijk.**

****De bereikbare overheid is een belangrijk punt voor de inwoners van onze gemeente. In een nieuw te vormen gemeente is een bestuurder met als aandachtgebied het platteland en/of de dorpen in onze gemeente een zeer aansprekende gedachte; daarbij wordt ook uitbreiding van de bevoegdheden van de dorpen(verenigingen voor dorpsbelangen) als een goede oplossing gezien. De continuering van de dorpsbezoeken door het college van burgemeester en wethouders of wellicht een deel van het college is een vaak geuite wens tijdens de gesprekken met de inwoners.**

****Zorg werd er door de inwoners uitgesproken over vooral de financiële haalbaarheid van de plannen en de consequenties die dit uiteindelijk voor de inwoners van het gebied zal hebben.**

Tot slot

Uit het voorgaande mag u afleiden dat de plannen zoals ze gepresenteerd zijn door de visitatiecommissie, in hoge mate de aandacht hebben van onze inwoners. Ondanks dat wij onze blik niet willen afwenden van de huidige maatschappelijke werkelijkheid, zien wij deze aandacht als een duidelijke onderstreping van de door ons tot op heden geventileerde opvatting dat het huidige samenwerkingsmodel voor ons niet de noodzaak rechtvaardigt om tot een herindeling te komen van onze gemeente.



GEMEENTE TEN BOER

Bladzijde 4

Mochten de resultaten van de visievorming uiteindelijk leiden tot een herindeling dan ligt een herindeling in het door de commissie Jansen voorgestelde clusterverband waartoe wij thans behoren, het meest voor de hand.

Wij hopen en verwachten dat u de aandachtspunten zoals ze in deze brief zijn opgenomen en die wij van harte ondersteunen, zult betrekken bij de door u op te stellen provinciale visie.

Wij vernemen graag van u hoe het vervolgproces er uit ziet en zien de visie, met een deugdelijke financiële onderbouwing, met belangstelling tegemoet.

Tot een toelichtend gesprek zijn wij uiteraard bereid.

Hoogachtend

Namens raad en college van
de gemeente Ten Boer

N.A. v.d. Nadort, burgemeester

J.A.C. Hoedjes, gemeentesecretaris

R.Sj. Bosma, griffier

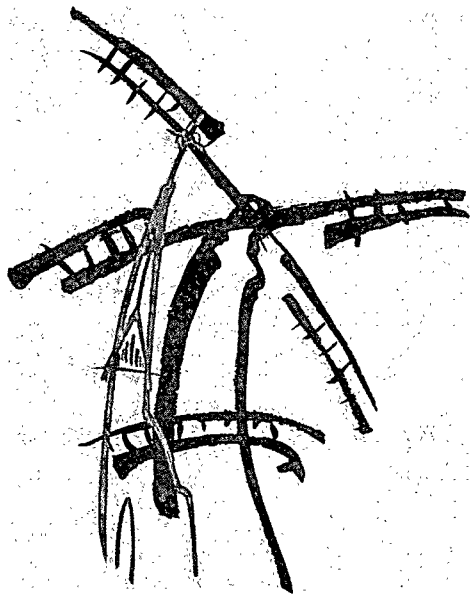


VERKENNING VAN SAMENWERKING

GEMEENTE HAREN

MET ANDERE GEMEENTEN

JUNI 2013



Verkenning van samenwerking

1. Inleiding

In de tweede helft van 2012 is gestart met het maken van een sterkte-zwakke analyse van de gemeentelijke organisatie (ook wel SWOT genoemd). Een door de gemeenteraad vastgestelde motie was het vertrekpunt voor het sterke-zwakke traject, rekening houdend met ontwikkelingen die op ons afkomen in het kader van de decentralisaties. De opdracht van de raad was daarbij eveneens de bestuurlijke ontwikkelingen in de omgeving en binnen de provincie Groningen te betrekken alsmede de verschillende toekomstige samenwerkingsmogelijkheden met de voor- en nadelen.

De uitkomsten van deze sterkte-zwakke analyse zijn besproken in de raad. Naar aanleiding van de uitkomsten gaf de raad op 25 februari 2013 aan het college de opdracht een omgevingsverkenning met omliggende gemeenten te maken, in het kader van samenwerking. De verkenning zou gericht moeten zijn op de gemeenten Hogeveen-Sappemeer, Slochteren, Groningen, Ten Boer, Zuidhorn, Leek, Tynaarlo en Noordenveld.

Uit de besluitenlijst raadsvergadering d.d. 25 februari 2013; afgesproken wordt:

- *De bredere vormen van samenwerking verkennen met Groningen, Tynaarlo, Noordenveld, Zuidhorn, Leek, Hogeveen en Slochteren (niet te rigide op vast pinnen, mag best nog iets buiten getreden worden). In bijzonder aandacht voor de wijze waarop ze samenwerking zouden willen vormgeven en aangeven in welke vorm en variant. Een brede matrix zal aan de raad worden gepresenteerd;*
- *Burgerparticipatie. Het college komt met een voorstel naar de raad. Gevoed door de wijze waarop de raad hier tegenaan kijkt;*
- *De komende maanden zal dit onderwerp maandelijks in raadsverband geagendeerd worden of zal het college de raad informeren.*

In deze notitie wordt uitgelegd wat het college heeft gedaan naar aanleiding van de opdracht tot het verkennen van samenwerking, inclusief de bevindingen. Daarnaast schetsen wij in deze notitie welke landelijke en provinciale ontwikkelingen zich sindsdien hebben voorgedaan.

2. Actualiteiten

Actualiteiten Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'

De Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' presenteerde in opdracht van de Vereniging van Groninger Gemeenten en de provincie Groningen op 28 februari 2013 het rapport 'Grenzeloos Gunnen'. Dat was drie dagen nadat de gemeenteraad opdracht gaf tot verkenning van samenwerking. Hieronder schetsen wij de bevindingen en adviezen van de Visitatiecommissie.

Bevindingen van de Visitatiecommissie

De commissie constateert dat de provincie Groningen van doen heeft met forse sociaal-economische en maatschappelijke opgaven. De financiële positie van de meeste Groninger gemeenten is 'zwak en zorgwekkend'. De inkomsten lopen terug, 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. Om alle opgaven en kansen in goede banen te leiden is samenwerking nodig. De Groninger gemeenten zien de noodzaak van samenwerking in, en hebben zich in clusters verbonden. De samenwerking in clusterverband is door de commissie geëvalueerd. De com-

missie constateert dat – op enkele uitzonderingen na – de clusters niet als hechte samenwerkingsverbanden opereren. Verschillende clusters zijn uiteengevallen en naast de clusters zijn andere samenwerkingsvormen ontstaan. Er zijn veelvuldig beelden geschetst van een ‘woud aan gemeenschappelijke regelingen’ en een ‘kluwen van samenwerkingsvormen’. Het schaalniveau van de verschillende samenwerkingsvormen sluit onvoldoende aan bij het schaalniveau van de vraagstukken.

De commissie constateert dat de huidige samenwerking geen gedeelde ‘stip aan de horizon’ kent. Het is o.a. weinig gericht op (strategische) beleidsontwikkeling, en beperkt tot interne bedrijfsvoeringstaken en pure uitvoeringstaken. De huidige vormen van samenwerking kosten ‘veel tijd, menskracht en geld’, terwijl die onvoldoende leiden tot verbeteringen. Ook vindt de commissie dat de kluwen van samenwerking de kaderstellende en toezichhoudende rol van de gemeenteraden onder druk zet.

De commissie vindt dat de regio teveel een bestuurscultuur van onderling wantrouwen heeft, het onderling gunnen is gering. De huidige verhouding tussen het Groningse stadsbestuur en omliggende gemeenten in termen van invloed, bestuurskracht en doorzettingsmacht, is zeer onevenwichtig. Verder krijgt de strategische, bovenlokale, de betrokken partijen overstijgende en niet-vrijblijvende rol van de provincie te weinig invulling.

Advies van de Visitatiecommissie

Op basis van een inhoudelijke analyse adviseert de commissie binnen nu en uiterlijk eind 2017 te komen tot zes nieuwe gemeenten in plaats van de huidige 23. Voor de gemeente Haren wordt voorgesteld om her in te delen met de stad Groningen, Ten Boer en een deel van Slochteren (Meerstad).

Volgens de commissie zou de herindeling meer dan een structuuringreep moeten inhouden; het gaat om een cultuurverandering die gericht is op het vinden van een mentaliteit van vertrouwen en gunnen. Met het proces van herindeling en cultuurverandering zal, als gemeenten en provincie dat willen, een bestuurlijke constellatie ontstaan van volwassen (ver)houdingen, robuuste en toekomstbestendige gemeenten. Daarbij moet gewerkt worden aan een Groninger aanpak waarbij besef van gezamenlijke urgentie, strategie en een hogere gunfactor, voorop staat. De provincie zou als procesregisseur in dit proces moeten ‘gunnen, verduidelijken, versnellen, verbinden, verbeelden’.

Actualiteiten van het Ministerie van BZK

Naast het rapport van de Visitatiecommissie zijn er andere actualiteiten rondom het onderwerp bestuurlijke vernieuwing. Zo heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties enkele brieven geschreven over bestuurskracht van gemeenten en herindeling. De Minister van BZK is voorstander van van onderop tot stand gekomen gemeentelijke herindelingen. Minister Plasterk schrijft in verschillende brieven o.a. in maart en april 2013 dat hij het cruciaal vindt dat gemeenten voldoende bestuurskracht hebben om hun taken, inclusief de decentralisaties, uit te voeren. Hij schrijft dat het kabinet van mening is dat gemeentelijke herindelingen zeker kunnen bijdragen aan het vergroten van bestuurskracht van gemeenten. Ook schrijft hij ‘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.’

Het nieuwe ‘Beleidskader gemeentelijke herindeling’ is op 25 mei jl. aangeboden aan de Tweede Kamer. Een korte samenvatting is hieronder te lezen in het kader.

Beleidskader gemeentelijke herindeling

Kort samengevat houdt het nieuwe Beleidskader in dat het kabinet provincies een zwaardere rol geeft bij gemeentelijke herindelingen. Dit is om te voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren 'zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst.' Provincies kunnen in langslappende gevallen en in gevallen 'waar naar het oordeel van de provincie urgente problemen spelen die alleen opgelost kunnen worden met een herindeling', het initiatief tot herindeling nemen door zelf een wettelijke (arhi-)procedure te starten. Dat betekent een verruiming van de provinciale rol ten opzichte van het Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2011. Provincies hebben in zijn ogen een bovenlokale verantwoordelijkheid die uitgaat boven de belangen van afzonderlijke gemeenten. 'De invulling van deze verantwoordelijkheid kan voor de provincie aanleiding zijn zelf het initiatief te nemen of een initiatief van gemeenten over te nemen als gemeenten na een lange discussie zelf niet tot een herindelingsvoorstel komen, terwijl versterking van de gemeentelijke bestuurskracht wel nodig is.'

→Zie voor de gehele inhoud van het 'Beleidskader gemeentelijke herindeling' d.d. 25 mei 2013, bijlage 5.

Actualiteiten van de provincie Groningen

Het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen schrijft op 8 maart 2013 aan alle gemeenten in de provincie Groningen, dat het op hoofdlijnen de analyse en oplossingsrichtingen van de visitatiecommissie onderschrijft. 'Naar wij menen is gemeentelijke herindeling onontkoombaar en geeft de commissie hierover een goed onderbouwd advies. Het college van GS acht het van groot belang dat gemeenten en provincie in de komende periode een nadere uitwerking geven aan het advies. Het college van GS wil uiterlijk begin juni 2013 de definitieve standpunten van gemeenten ontvangen, waarin gemeenten hun oordeel over het rapport 'Grenzeloos Gunnen' kenbaar maken en aangeven hoe zij invulling gaan geven aan de aanbevelingen uit het advies van de visitatiecommissie' (uit de brief d.d. 8 maart 2013, onderwerp: rapport visitatiecommissie vervolproces).

Het college van GS van de provincie wil overigens komen tot gemeentelijke herindelingen binnen de provinciegrenzen. 'Als gemeenten vanuit die voorgestelde herindeling vervolgens met grensoverschrijdende voorstellen komen, worden die door de provincie op hun merites beoordeeld' (uit de brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 14 maart 2013 over bestuurlijke toekomstvisie). Bij navraag over een mogelijkheid van herindeling over de provinciegrens heen, geeft het college van GS van de provincie Groningen nadrukkelijk aan dat eerst de herindeling binnen de provinciegrenzen onderzocht moet worden.

Tot slot

Gezien de bovenstaande actualiteiten moeten we vaststellen dat de werkelijkheid om ons heen verandert en dat we dit moeten meenemen in de afwegingen over de toekomst van onze gemeente. Tijdens de verkennende gesprekken met omliggende gemeenten over samenwerking hebben de mogelijke Groningse samenwerkingspartners aangegeven hoe zij zich verhouden tot bovenstaande ontwikkelingen. De bevindingen van de verkennende gesprekken zijn te vinden in hoofdstuk 4.

3. Verkennend onderzoek

Hieronder schetsen wij het verkennend onderzoek naar samenwerking met omliggende gemeenten. In de afgelopen maanden hebben wij het volgende gedaan:

A. We hebben een eerste voorlopige schets van omliggende gemeenten gemaakt in relatie tot Haren, waarin wij de volgende factoren hebben meegenomen:

- feiten en gegevens over gemeentegrootte, inwoners, dorpen
- een vergelijking tussen woonlasten (ozb, afvalstoffenheffing, rioolheffing) van Haren en omliggende gemeenten
- oriëntatie van inwoners voor werk, onderwijs en voorzieningen
- bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten

B. Daarnaast hebben we verkennende gesprekken gevoerd met omliggende gemeenten. Dat is op zowel bestuurlijk niveau (college) als op ambtelijk niveau (directeur/ gemeentesecretaris) gebeurd. Deze gesprekken vonden plaats in de maanden april en mei. Het college heeft verkennende gesprekken gevoerd met colleges van diverse omliggende gemeenten:

- gemeente Groningen
- gemeente Slochteren
- gemeente Hoogezand-Sappemeer
- gemeente Tynaarlo
- gemeente Zuidhorn

Het college heeft verder enkele gezamenlijke gesprekken gevoerd met buurgemeenten op uitnodiging van de provincie en op uitnodiging van de Visitatiecommissie.

De directeur/gemeentesecretaris heeft verkennende gesprekken gevoerd met gemeentesecretarissen van de volgende gemeenten:

- Groningen en Ten Boer
- Hoogezand-Sappemeer
- Slochteren
- Zuidhorn
- Tynaarlo
- Noordenveld

4. Bevindingen naar aanleiding van de omgevingsschets

Wij hebben een schets van omliggende gemeenten in relatie tot Haren gemaakt, waarin wij een aantal factoren hebben meegenomen. De uitkomsten van deze schets zijn te vinden in de volgende bijlagen:

- Bijlage 1: feiten en gegevens over gemeentegrootte, inwoners, dorpen
- Bijlage 2: een vergelijking tussen woonlasten (ozb, afvalstoffenheffing, rioolheffing) van Haren en omliggende gemeenten
- Bijlage 3: oriëntatie van inwoners voor werk, onderwijs en voorzieningen
- Bijlage 4: bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten

5. Bevindingen naar aanleiding van de verkennende gesprekken

Haren/Groningen

Er zijn gesprekken geweest met de gezamenlijke colleges, de (loco)burgemeesters, en de beide gemeentesecretarissen.

Het college van de gemeente Groningen geeft aan niet op zoek te zijn naar samenwerkings- en/of herindelingspartners. Rondom herindeling kiest het college van Groningen ervoor een terughoudende opstelling aan te nemen, maar het college voert wel 'bereidwillig' gesprekken hierover. Wat betreft samenwerking kent de gemeente Groningen een nauwe samenwerkingsrelatie met de gemeente Ten Boer. Ook voor Haren doet de gemeente Groningen het een en ander; er is sprake van enkele samenwerkingsverbanden op ambtelijk niveau. De gemeente Groningen ziet echter geen ruimte voor een tweede 'Ten Boer' omdat

de komende jaren flink bezuinigd moet worden. Een meer intensieve vorm van samenwerking tussen Haren en Groningen lijkt daarom niet tot de directe mogelijkheden te behoren. Op 29 mei 2013 heeft de gemeenteraad van Groningen gesproken over het rapport 'Grenzeloos Gunnen' van de Visitatiecommissie. De Groningse raad stemt in met een brief van het college aan het college van Gedeputeerde Staten van Groningen. In deze brief staat dat het college van de gemeente Groningen een herindeling met de gemeenten Haren, Ten Boer en het Meerstad deel van Slochteren 'goed voorstelbaar' vindt.

Het college van de gemeente Groningen schrijft: 'Een herindeling met de gemeenten Haren, Ten Boer en het Meerstad deel van Slochteren is goed voorstelbaar. Wij kunnen ons op zich voorstellen dat de herindeling breder wordt vormgegeven dan de 'voorkeursvariant' van de visitatiecommissie. Wij hebben hierin een open en uitnodigende houding. We gaan graag het nadere gesprek hierover aan. Herindeling vraagt wat ons betreft altijd een betrokkenheid 'van weerszijden'. We realiseren ons dat een proces van bestuurlijke herindeling gepaard gaat met veel gevoeligheden. Dit vraagt om een prudent optreden. Tegelijkertijd laat 'Grenzeloos Gunnen' ook haarscherp zien dat vervolgstappen nodig zijn, of zoals u dat zelf hebt geformuleerd: 'niets doen is geen optie'. Een nadere verkenning zouden we graag samen met betrokkenen in zowel Drenthe als Groningen 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... 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.'

Uit: brief van het college van de gemeente Groningen aan het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen, over het eindrapport van de Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'.

Haren/Hoogezand-Sappemeer

Er zijn gesprekken geweest tussen de gezamenlijke colleges en de beide gemeentesecretarissen.

Het college van Hoogezand-Sappemeer had al vóór het rapport 'Grenzeloos Gunnen' de wens tot herindeling, en kent tot nu een samenwerkingsverband met Slochteren. Slochteren wilde voorheen zelfstandig blijven maar is nu naar aanleiding van het rapport 'Grenzeloos Gunnen' positief over herindeling. Ook Menterwolde wil graag aansluiten. Het college van Hoogezand-Sappemeer onderzoekt nu drie mogelijke varianten van herindeling, waarin steeds als basis is uitgegaan van Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde:

1. herindelen volgens het rapport 'Grenzeloos Gunnen' ('De Compagnie' met Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Menterwolde, Veendam en Pekela)
2. herindelen in de 'Gorecht'-variant met Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Menterwolde en Haren
3. herindelen volgens de 'A7'-variant met Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Menterwolde en Oldambt

Het college van Hoogezand-Sappemeer heeft de Gorecht-variant ontwikkeld, omdat het van oudsher niet echt gericht is op Oost-Groningen (zoals in de variant 'Grenzeloos Gunnen') maar meer op Midden- Groningen. Haren is in hun ogen een logische partner om samen met Slochteren en Menterwolde een nieuwe gemeente van betekenis te zijn. Het college van Hoogezand-Sappemeer vindt één van de pluspunten van de Gorecht-variant dat deze

variant een meer evenwichtige verhouding tussen 'stad en ommeland' met zich meebrengt. De verschillende varianten kunnen alleen worden gerealiseerd als de beoogde partners mee willen doen. Slochteren was voorheen tegen herindeling, maar is sinds de presentatie van het rapport 'Grenzeloos Gunnen' vóór. Ook Menterwolde is een nieuwe partner die aansluit bij Hoogezand-Sappemeer en Slochteren. Op 24 juni 2013 maakt de raad Hoogezand-Sappemeer een keuze in deze varianten, op basis van een sterkte/zwakte analyse van de omgeving. Het college van Hoogezand-Sappemeer vindt het lastig dat de Harense raad zich pas na de zomervakantie uitspreekt over samenwerking.

Kortom: de gemeente Hoogezand-Sappemeer richt zich niet op samenwerking, maar op herindeling, en heeft Haren als serieuze herindelingspartner op het oog. Omdat wordt gezocht naar de beste herindelingsmogelijkheid vindt Hoogezand-Sappemeer het praten over sec samenwerking niet logisch en op dit moment niet wenselijk.

Haren/Slochteren

Er zijn gesprekken geweest met beide gezamenlijke colleges en de beide gemeentesecretarissen.

Slochteren was voorheen tegen herindeling, maar ziet herindeling sinds de presentatie van het rapport 'Grenzeloos Gunnen', als een gegeven. Dit is een raadsbreed geaccepteerde beslissing. Met deze boodschap heeft men de dorpen geraadpleegd. In de raadpleging is vooral besproken met welke buurgemeente een herindeling zou moeten gebeuren. Het college van Slochteren ziet herindeling met Haren, Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde als de meest gewenste optie. Ook de inwoners spraken hun voorkeur uit voor herindelen met Haren. De deur naar samenwerking staat wat Slochteren betreft open voor Haren, maar er moet nu wel eerst een besluit komen over herindeling. Slochteren geeft aan dat zodra er besloten wordt tot herindeling, en Haren niet meedoet en zelfstandig wil blijven, er op dat moment geen ruimte is voor samenwerken met de gemeente Haren, omdat dan alle aandacht en capaciteit naar het vormen van de nieuwe gemeente zal gaan.

Haren/Tynaarlo

Er zijn gesprekken geweest tussen de beide burgemeesters van Haren en Tynaarlo, tussen de beide colleges en tussen de beide gemeentesecretarissen.

Tynaarlo heeft dit jaar een intentieovereenkomst 'STAAN' gesloten: Samenwerking Noord-Drentse gemeenten Tynaarlo, Aa en Hunze, Assen en Noordenveld. Het college van Tynaarlo heeft daarbij uitgesproken zelfstandig te willen blijven. De samenwerking STAAN houdt in dat op het gebied van bedrijfsvoering en de drie decentralisaties samenwerking wordt gezocht. Er is geen gezamenlijke 'stip op de horizon'. Wat Tynaarlo betreft, mag Haren aansluiten bij deze samenwerking. Haren moet zich volgens Tynaarlo echter wel realiseren dat er een intentieovereenkomst ligt tussen de vier partners (STAAN). Hierin heeft Haren weinig meer te kiezen; het gaat dan om de keuze tussen wel of niet aansluiten bij deze samenwerking. Het kiezen voor samenwerking met Tynaarlo, is om die reden kiezen voor STAAN. Het college van Tynaarlo staat naast de mogelijkheid van samenwerking, eveneens open voor de optie samenvoeging, dat wil zeggen herindeling over de provinciegrens heen. Concluderend zijn er twee scenario's:

1. Samenwerking Tynaarlo/Haren, dit betekent aansluiten bij STAAN;
2. Samenvoeging Tynaarlo/Haren, dit betekent een correctie van de provinciegrens, dan wel een samenvoeging van de provincies Groningen en Drenthe.

N.B. Bij navraag over een mogelijkheid van herindeling over de provinciegrens heen, geeft de provincie Groningen nadrukkelijk aan dat eerst de herindeling binnen de provinciegrenzen onderzocht moet worden.

Haren/Zuidhorn

De colleges van Haren en Zuidhorn hebben in klein comité (burgemeesters en gemeentesecretarissen) met elkaar gesproken over samenwerking, en daarnaast de beide gemeentesecretarissen.

De gemeente Zuidhorn had vóór het rapport 'Grenzeloos Gunnen' de opvatting liever te willen samenwerken met Westerkwartier-gemeenten, dan herindelen. Er is al langer sprake van samenwerking tussen de Westerkwartier-gemeenten Zuidhorn, Leek, Marum en Grootegast. De samenwerking vindt plaats op de gebieden ICT, inkoop, salarisadministratie, P&O, leerplicht en projecten. Na het rapport van de Visitatiecommissie is de werkelijkheid om Zuidhorn heen veranderd. De raad van Zuidhorn heeft onlangs een discussieavond met inwoners belegd over de voors en tegens van samenwerking en herindeling. Eind mei heeft de raad van Zuidhorn uitgesproken dat Zuidhorn vóór herindeling met de Westerkwartier-gemeenten is. In het verkennende gesprek tussen Zuidhorn en Haren zegt het college van Zuidhorn, Haren een sympathieke gemeente te vinden. Op de vraag of er samenwerking mogelijk is tussen Zuidhorn met Haren, mogen wij het college van Zuidhorn als volgt citeren: 'Geen schijn van kans.'

6. Samenvattend

De meeste omliggende gemeenten hebben in de afgelopen jaren gezocht naar logische samenwerkingspartners. Een aantal van hen heeft die partner(s) gevonden, en werkt (al dan niet ambtelijk) samen binnen een samenwerkingsverband. Bijvoorbeeld Hoogezand-Sappemeer en Slochteren, de Westerkwartier-gemeenten (Zuidhorn, Grootegast, Leek, Marum), Groningen en Ten Boer, Tynaarlo in STAAN. Haren kent (nog) geen formeel samenwerkingsverband en heeft geen direct logische samenwerkingspartner, terwijl de noodzaak daartoe steeds duidelijker wordt. Naar aanleiding van het rapport 'Grenzeloos Gunnen' hebben de genoemde Groninger gemeenten zich uitgesproken vóór herindeling. De colleges van Hoogezand-Sappemeer en Slochteren (en ook Menterwolde) hebben Haren uitgenodigd na te denken over herindeling met hen (de zgn. Gorechtvariant). Het college van Tynaarlo biedt Haren de mogelijkheid aan te sluiten bij STAAN. Dit laatste zou een samenwerking betekenen over de provinciegrens heen. Alle mogelijke Groninger samenwerkingspartners (Zuidhorn, Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, en inmiddels ook Groningen), zijn niet meer bezig met het zoeken van samenwerking maar spreken met elkaar over de beste vorm van herindeling.

7. Conclusie

Op basis van het bovenstaande lijken er vier scenario's mogelijk:

1. samenwerken met Tynaarlo (dat betekent aansluiten bij STAAN);
2. samenvoeging Tynaarlo/Haren (dit betekent een correctie van de provinciegrens, dan wel een samenvoeging van de provincies Groningen en Drenthe);
3. herindelen met Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde;
4. herindelen met Groningen en Ten Boer.

Wij vragen de raad zich uit te spreken over bovenstaande scenario's. Daarnaast vragen wij de raad zich uit te spreken op welke wijze de bevolking geraadpleegd zou moeten worden.

Bijlage 1 Feiten en gegevens over gemeentegrootte, inwoners, dorpen

Bron: diversen en Waarderingskamer.nl

	Inwoners	Aantal dorpen/kernen	Oppervlakte in hectare	Gemiddelde woningwaarde in euro (peildatum 1-1-2011)
Haren	18.472	4	5.069	286.000
Hoogezand-Sappemeer	34.774	13	7.305	155.000
Slochteren	15.526	14	15.884	196.000
Menterwolde	12.372	4 grote kernen (15 kleine)	8.163	171.000
Groningen	192.985	14 (wijken)	8.371	172.000
Tynaarlo	32.330	18	14.766	257.000
Noordenveld	30.941	26	20.533	237.000
Zuidhorn	18.675	15 (dorpen)	12.836	202.000
Leek	19.474	8	6.427	208.000

Bijlage 2 Een vergelijking tussen woonlasten Haren en omgeving

Bron: COELO, digitale atlas 2013

2013	Gemiddelde Woonlasten* meerpersoons-huishouden (euro)	OZB tarief woningen (%)	OZB tarief niet-woningen (%)	Reinigingsheffing tarief meerpersoons-huishouden (euro)	Rioolheffing tarief meerpersoons-huishouden (euro)
Haren	784	0,1273	0,2714	232	204
Hoogezand-Sappemeer	639	0,1476	0,5698	231	188
Slochteren	690	0,1210	0,2886	233	229
Menterwolde	764	0,1536	0,5301	254	255
Groningen	747	0,1482	0,6849	362	137
Tynaarlo	627	0,0947	0,1891	216	175
Noordenveld	711	0,1020	0,2472	225	254
Zuidhorn	726	0,1547	0,4042	241	181
Leek	748	0,1478	0,3089	228	231

* Woonlasten = Totaal van gemiddelde OZB, reinigingsheffing en rioolheffing

Bijlage 3 Oriëntatie van inwoners voor werk, onderwijs en voorzieningen

Als onderdeel van de omgevingsverkenning is een eerste verkenning gedaan naar de oriëntatie van inwoners van de gemeente Haren op de omgeving. Gebruikelijke thema's in een dergelijke verkenning zijn met name:

- Wonen: welke verhuisbewegingen vinden er naar en vanuit Haren plaats;
- Werk en onderwijs: waar werkt en volgt men onderwijs;
- Voorzieningen: cultuur, winkels, medische voorzieningen enzovoort;

De uitkomst van een omgevingsanalyse geeft een beeld van de binding die de gemeente heeft met de omgeving, meer in het bijzonder met andere gemeenten. Ten behoeve van deze processchets heeft er behalve de gesprekken met andere gemeenten (nog) geen gedetailleerde omgevingsanalyse plaatsgevonden maar is er gebruik gemaakt van bestaande brondocumenten zoals de SWOT-analyse, het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) en eigen inzichten en ervaringen (bijvoorbeeld die voor het 'concept Woonplan 2013'). Daarnaast is gebruik gemaakt van het onderzoek dat in 2012 is afgerond in opdracht van de provincie Groningen, het rapport 'Vlekkenkaarten provincie Groningen' van BügelHajema. Verder is gebruik gemaakt van een recent onderzoek van de gemeente Groningen naar haar relatie met de omgeving. Dat onderzoek heeft geresulteerd in een 'Quick scan daily urban system Groningen'. Het laatste onderzoek is uiteraard vanuit Gronings perspectief opgesteld, het onderzoek van BügelHajema heeft een provinciaal perspectief. Voor definitieve uitspraken over de interactie van Haren met de omgeving is het gebruikte bronmateriaal onvoldoende maar het geeft wellicht indicaties of het bevestigt bestaande beelden.

De SWOT-analyse van Zuiderlicht levert nauwelijks een bijdrage aan een omgevingsanalyse, maar dat was ook niet het doel van de SWOT-analyse. In deze analyse is wel een beeld gemaakt van bestaande samenwerkingsverbanden. In tegenstelling tot de analyse van Zuiderlicht van de samenwerkingsverbanden, waaruit een beeld naar voren komt dat Haren intensief samenwerkt met alle gemeenten in de omgeving, kwalificeert het rapport van BügelHajema, Haren daarentegen (net als de gemeenten Menterwolde en Oldambt) als een 'min of meer 'autonome' gemeente met – althans op de onderzochte terreinen¹ - weinig samenwerkingsverbanden met andere gemeenten binnen de provincie Groningen'. Dit verschil is te verklaren in de definitie van samenwerkingverbanden; in de SWOT van het Zuiderlicht is een verband als Regio Groningen-Assen gezien als een samenwerking van Haren met alle elf verschillende gemeenten in die regio, terwijl het rapport van BügelHajema dit soort verbanden niet meerekent.

We zullen achtereenvolgens voor de eerste drie van de genoemde thema's de relaties proberen te duiden.

Wonen

Het onderzoek van Groningen bevestigt min of meer wat we zelf hebben geconstateerd in het kader van de voorbereiding van het Woon-

¹ Brandweer, werkvoorzieningschap, sociale dienst, P&O, ICT, WMO, inkoop, bedrijfsterreinen, afvalstoffen, belastingen, AWBZ en WWNV.

plan namelijk dat er ongeveer evenveel mensen van Haren naar de stad Groningen verhuizen als andersom. Over de periode 2007-2011 heeft Groningen per saldo 390 van haar inwoners aan Haren verloren (2313-1923). Bij de totstandkoming van het woonplan is ook gebleken dat uiteraard ook tussen andere gemeenten en Haren verhuisbewegingen plaatsvinden, maar de aantallen zijn niet in verhouding tot de bewegingen met de gemeente Groningen.

Onderwijs

Volgens het CBS volgen in Groningen ongeveer 40.000 leerlingen middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Volgens een opgave van de RUG en de Hanzehogeschool ligt dat aantal hoger maar dat heeft te maken met de wijze van tellen van adressen. Van het totaal aantal studenten is ruim 900 afkomstig uit de gemeente Haren. Na Assen en Groningen levert Haren de meeste studenten (namelijk 215) aan de RUG. Haren behoort met Zuidhorn, Tynaarlo en Noordenveld ook tot een stevige leverancier van leerlingen voor het Voortgezet Onderwijs (477, peildatum 1 oktober 2011). Volgens het CBS ging in 2005 63% van de middelbare scholieren in Haren naar scholen in Groningen. De gemeente Groningen constateert ook dat er een groot aantal leerlingen vanuit Groningen in Haren een opleiding volgen. Wij beschikken niet over gegevens van onderwijsrelaties met andere gemeenten. Wij verwachten dat de omvang daarvan niet vergelijkbaar is met Groningen.

Werk

Groningen heeft 130.000 banen, de helft daarvan wordt bezet door mensen van buiten de stad, het merendeel afkomstig vanuit de gemeenten Assen (3900), Hoogezand (3900), Haren (3300) en Tynaarlo (3900). In relatie tot het aantal inwoners werken er dus relatief veel mensen uit Haren in de stad Groningen. Maar dat is ook niet geheel verrassend. Uit gegevens van het CBS uit 2005 blijkt dat 55% van de beroepsbevolking van Haren in Groningen werkt. Werkrelaties met andere gemeenten hebben wij op deze termijn niet kunnen achterhalen. Wij verwachten dat hiervoor hetzelfde geldt als wat gezegd is over onderwijs.

Voorzieningen

De quick scan van de gemeente Groningen toont – niet verrassend - een sterke oriëntatie op de stad Groningen vanuit andere gemeenten, zowel als het gaat om winkelen als om culturele en medische voorzieningen. Daarbij geldt uiteraard dat de oriëntatie sterker is naarmate een gemeente dichterbij de stad ligt. Voor wat betreft cultuur en medische voorzieningen is die correlatie overigens lager omdat de regio-gemeentes zelf niet of minder over culturele en medische voorzieningen beschikken. Van de stadgers doet een klein percentage inkopen in Haren. In een koopstromenonderzoek voor Groningen (BRO, 2010) wordt Haren overigens tot het primaire verzorgingsgebied van de winkels in Groningen gerekend.

Conclusies

Hoewel het gaat om een zeer indicatieve analyse bevestigen het rapport van BügelHajema en het onderzoek van de gemeente Groningen het bestaande beeld, namelijk dat er een sterke oriëntatie is van Haren op de stad Groningen. Dat is gezien de geografische ligging van

Haren uiteraard ook geen verrassing. Daarnaast heeft Haren zich in de loop der eeuwen ontwikkeld tot een dorp waar mensen die in de stad werken graag willen wonen. BügelHajema zegt daarover “Alle gemeenten in de provincie zijn georiënteerd op de stad Groningen. Een duidelijke band is er zeker met de gemeente Haren. Naast een zelfde landschappelijke basis, lopen ook de bebouwde gebieden van Groningen en Haren vrijwel in elkaar over. Qua bevolkingsopbouw zijn de twee gemeenten min of meer elkaars contramale: Groningen heeft (en houdt) een relatief jonge bevolking met een inkomen rond het provinciaal gemiddelde. Haren heeft een relatief oude en nog verder vergrijzende bevolking met een relatief hoog inkomen. Haren is voor voorzieningen en werk sterk gericht op Groningen”.

Bijlage 4 Bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten

De gemeente Haren heeft in de loop der jaren op verschillende terreinen samenwerkingsverbanden gezocht met andere gemeenten, variërend van de tijdelijke inhuur van een medewerker vanuit een andere gemeente tot zwaardere samenwerkingsverbanden als recent de oprichting van de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD). Redenen voor samenwerking tussen gemeenten zijn even divers als de soorten samenwerking:

- omdat het goedkoper is samen taken uit te voeren (bijvoorbeeld gezamenlijke afvalverwijdering met verschillende gemeenten in Groningen);
- omdat taken te zwaar of te specialistisch worden voor een gemeente alleen (bijv. de oprichting van de RUD);
- kennis- en ervaringsuitwisseling (bijv. op het gebied van maatschappelijke ondersteuning);
- geografische gronden (bijv. samenwerking m.b.t. beheer van het Paterswoldse- en het Zuidlaardermeer).

In 2011 is door de Rekenkamercommissie een quick scan uitgevoerd met betrekking tot de samenwerkingsrelaties tussen de gemeente Haren en andere gemeenten. De Rekenkamercommissie heeft daartoe 10 bestaande en 5 niet meer of nog niet bestaande samenwerkingsverbanden geanalyseerd, daaronder 5 gemeenschappelijke regelingen. De belangrijkste conclusie van de commissie is dat samenwerking noodzakelijk is om eigen gebrek aan kennis, kwaliteit en ambtelijke capaciteit te compenseren. De Rekenkamercommissie ziet als nadelen van de samenwerkingsverbanden het gebrek aan inzichtelijkheden van de taken, resultaten en financiën van de samenwerkingsverbanden en de beperkte sturingsmogelijkheden door de raad en het laten passeren van de mogelijkheid tot sturen. De commissie wijst verder op de noodzaak dat samenwerking gebaseerd dient te zijn op wederzijds vertrouwen en een 'gezamenlijke focus'.

In 2012 heeft bureau Zuiderlicht een sterkte-zwakke analyse (SWOT) gemaakt van de gemeentelijke organisatie, rekening houdend met de toekomstige ontwikkelingen in het kader van de decentralisaties van rijkstaken². Daarnaast bevatte het onderzoek van Zuiderlicht een inventarisatie van samenwerkingsverbanden en een inventarisatie van toekomstige samenwerkingsmogelijkheden. Zuiderlicht voorziet met name in het sociale domein (WMO, WWNV etc.), in het fysieke domein (vergunningverlening, ruimtelijke ordening, openbare ruimte) en op het gebied van ICT een noodzaak tot samenwerking vanwege onvoldoende eigen kennis en capaciteit. In vergelijkbare zin oordeelt zij ook over bedrijfsvoeringtaken.

Op basis van een inventarisatie komt Zuiderlicht tot 111 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Daarbij dient een kanttekening te worden gemaakt. In de inventarisatie zitten samenwerkingsverbanden met meerdere gemeenten of met alle gemeenten, Regio Groningen-Assen omvat bijvoorbeeld 12 gemeenten. Zuiderlicht beschouwt een dergelijk samenwerkingsverband als een geheel van 12 samenwerkingsrelaties. Het aantal samenwerkingsovereenkomsten of -afspraken is aanzienlijk kleiner, ongeveer 25.

De inventarisatie van Zuiderlicht geeft inzicht in de beleidsterreinen waarop de samenwerkingsrelaties betrekking hebben en met welke

² 'Toekomstperspectief Gemeente Haren', 10 januari 2013

gemeenten samenwerkingsverbanden bestaan. Een vergelijkbare inventarisatie is intern ook gedaan. Op basis van de bevindingen van Zuiderlicht en de eigen bevindingen kunnen we een aantal voorzichtige conclusies trekken:

1. De beleidsvelden economie, onderwijs, ruimtelijke ordening en volkhuysvesting kennen veel samenwerkingsverbanden waarbij veel of alle Groningsen gemeenten zijn betrokken (10 – 22);
2. De beleidsvelden Jeugd, WMO, cultuur, sport, sociale zekerheid, bestuur en recht, dienstverlening en informatiebeleid hebben vooral samenwerkingsverbanden met minder gemeente (1-3);
3. Met betrekking tot P&O, financiën, communicatie en vastgoed zijn er geen samenwerkingsverbanden gevonden.

Zuiderlicht heeft tevens geïnventariseerd met welke gemeenten samen wordt gewerkt. Duidelijk is dat Haren vooral gericht is op de gemeenten in de provincie Groningen, in het bijzonder op de gemeente Groningen met wie 14 samenwerkingsrelaties bestaan. Andere gemeenten in de provincie met wie volgens de SWOT intensief wordt samengewerkt zijn Hoogezand en Slochteren (beide 10), gevolgd door Ten Boer, Leek, Bedum, Winsum, Zuidhorn, Marum en Grootegast (8 of 7). Met 5 Drentse gemeente bestaan 4 of 5 samenwerkingsrelaties: Tynaarlo, Noordenveld, Assen, Midden-Drenthe en Aa en Hunze.

Samenwerking met de gemeente Groningen is voor een deel te verklaren uit het feit dat Groningen vaak de rol van centrumgemeente heeft voor de omliggende gemeenten. Veel samenwerkingsverbanden zijn ontstaan omdat de gemeente Groningen op veel terreinen kennis, capaciteit en ervaring heeft waarover kleine gemeenten niet beschikken. Steeds meer samenwerking ontstaat ten gevolge van gemeenschappelijke taakuitvoering.

Bijlage 5 Beleidskader gemeentelijke herindeling d.d. 25 mei 2013

1. Inleiding

Aanleiding en doel

Beleid kan het beste dicht bij de burger uitgevoerd worden. Met de decentralisaties in het sociale domein draagt het kabinet hieraan bij. Gemeenten staan daardoor voor een grote opgave om een steeds omvangrijker wettelijk takenpakket en hun eigen autonome taken adequaat uit te voeren en de daarvoor benodigde maatschappelijke verbindingen aan te gaan. De eisen aan de bestuurskracht van gemeenten nemen daardoor meer en meer toe; van de bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht van gemeenten wordt steeds meer gevraagd.

In dit Beleidskader geeft het kabinet aan hoe gemeentelijke herindelingen worden beoordeeld en getoetst. Ook dit kabinet kiest voor herindeling van onderop. Het is primair aan gemeenten zelf om via herindeling te werken aan versterking van hun bestuurskracht. Het kabinet heeft er daarbij oog voor dat gemeentelijke herindelingen vaak zorgvuldige trajecten zijn die niet zelden meer dan één kabinetsperiode vergen om tot een formeel herindelingsadvies aan het kabinet te komen. Een Beleidskader over gemeentelijke herindeling geeft de handvaten voor provincies en gemeenten om bij voorkeur van begin tot eind een goed proces te organiseren om te komen tot een gemeentelijke herindeling.

Dit kabinet kiest er voor met een nieuw Beleidskader te komen. De overweging hierbij is dat aanpassing van het Beleidskader ondersteunend kan zijn aan het bereiken van een versnelling van het aantal herindelingen dat van onderop tot stand komt. De belangrijkste wijzigingen die het kabinet wil doorvoeren, zijn het versterken van de positie van de provincie om in goede samenspraak met gemeenten zelf tot voorstellen voor herindeling te komen en de weging van het criterium draagvlak. Deze wijzigingen zijn nodig om de dynamiek rond herindelingen van onderop te vergroten en zo een versnelling van het aantal herindelingen te bereiken.

Leeswijzer

Hieronder wordt eerst ingegaan op het (grond)wettelijk kader rond herindeling. In paragraaf 3 wordt nader ingegaan op de rol van Rijk, provincie en gemeente bij herindeling van gemeenten. Paragraaf 4 bevat de criteria voor toetsing van herindelingsvoorstellen. Financiële aspecten komen in paragraaf 5 aan bod. In de 6de paragraaf wordt ingegaan op de overgang van het vorige naar dit nieuwe Beleidskader. Tot slot worden in paragraaf 7 enkele overige onderwerpen behandeld.

2. Grondwettelijk en wettelijk kader

In artikel 123, eerste lid, van de Grondwet is bepaald dat gemeenten bij de wet kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten kunnen worden ingesteld. In de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) is geregeld hoe achtereenvolgens betrokken gemeente- en provincie-

besturen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de voorbereiding tot een herindelingsregeling ter hand kunnen nemen en welke procedureregels in dat verband in acht genomen moeten worden.

Gelet op deze verantwoordelijkheid van de regering als medewetgever, is een Beleidskader voor gemeentelijk herindelingsbeleid nodig dat inhoudelijke criteria formuleert aan de hand waarvan gemeentelijke en provinciale herindelingsvoorstellen worden getoetst, zodat voor gemeenten en provincies duidelijk is langs welke lijnen herindelingsvoorstellen door het kabinet beoordeeld zullen worden.

3. Gemeentelijke herindeling van onderop

De formele kaders voor deze rolinvulling worden gegeven in de Wet arhi, waarin is beschreven welke bestuursorganen het initiatief tot een herindeling kunnen nemen en welke procesvereisten daarbij gelden. Een belangrijk aspect van een goed verloop van herindelingsprocessen is de rolverdeling tussen overheden, ook in de fase voorafgaand aan een formeel arhi-traject. Een elementaire voorwaarde in dat verband is complementariteit tussen de drie bestuurslagen, waarbij het kabinet het initiatief laat aan gemeenten en provincies. Waar het de onderlinge rolverdeling tussen gemeenten en provincies betreft, dient voorop te staan dat gemeenten als eerste aan zet zijn als het gaat om het vinden van oplossingen om hun maatschappelijke opgaven beter te kunnen oppakken. Tegelijkertijd is het zo dat gemeenten en provincies in deze discussie optrekken in partnerschap, vanuit onderscheidenlijke verantwoordelijkheden in het belang van het lokaal bestuur. Provincies spelen daarbij vanuit hun algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur vaak een modererende rol in de discussie over de bestuurskracht van gemeenten en kunnen deze ook in regionaal verband bezien. Vanuit deze rol als moderator dienen provincies waar nodig sturing te geven aan de discussie die kan leiden tot een herindelingsvoorstel. De provincies en gemeenten in Groningen en Noord-Brabant hebben recent laten zien hoe complementair naar de kwaliteit van het lokaal bestuur gekeken kan worden.

Zoals aangegeven, hebben provincies ook een bovenlokale verantwoordelijkheid die uitgaat boven de belangen van afzonderlijke gemeenten. De invulling van deze verantwoordelijkheid kan voor de provincie aanleiding zijn zelf het initiatief te nemen of een initiatief van gemeenten over te nemen als gemeenten na een lange discussie zelf niet tot een herindelingsvoorstel komen, terwijl versterking van de gemeentelijke bestuurskracht wel nodig is.

Daarnaast sturen provincies het herindelingsadvies door naar het kabinet, met een provinciale zienswijze als gemeenten het advies hebben opgesteld. Het kabinet is als medewetgever verantwoordelijk voor het beoordelen van een herindelingsadvies en het omzetten in een wetsvoorstel wanneer het kabinet het herindelingsadvies positief beoordeelt. De formele rol van het kabinet blijft beperkt tot het beoordelen van de ingediende herindelingsvoorstellen. Bij een positief oordeel zal een wetsvoorstel worden voorbereid. Bij een negatief oordeel wordt het herindelingsadvies afgewezen. Gemeenten en provincies zijn dan aan zet om een eventueel nieuw herindelingsvoorstel voor te gaan bereiden. In het geval van een negatief oordeel zal het kabinet de Tweede Kamer informeren over de beweegredenen om het herindelingsadvies niet over te nemen.

Het kabinet heeft een voorkeur voor herindelingsvoorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten kunnen rekenen. Herindelingsadviezen van onderop, die bij gemeenten zelf vandaan komen, worden daarom door het kabinet toegejuicht. Wel wil het kabinet voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst. Provincies kunnen in dergelijke gevallen en in gevallen waar naar het oordeel van de provincie urgente problemen spelen die alleen opgelost kunnen worden met een herindeling, het initiatief nemen in het gesprek over versterking van de gemeentelijke bestuurskracht en wanneer nodig zelf een arhi-procedure starten. Dat betekent een verruiming van de provinciale rol ten opzichte van het Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2011. Deze verruiming past bij de algemene verantwoordelijkheid die de provincies hebben voor de kwaliteit van het lokaal bestuur.

4. Criteria toetsing voorstellen

Het Beleidskader gemeentelijke herindelingen formuleert de criteria aan de hand waarvan het kabinet gemeentelijke en provinciale herindelingsvoorstellen toetst, maar een herindeling is geen wiskunde. Het is daarom ook niet mogelijk een checklist te ontwikkelen die tot een eenduidige uitkomst zal leiden. Per geval zal een afweging gemaakt moeten worden op basis van de lokale en regionale omstandigheden, ontwikkelingen en context. Een afweging die voor de betrokken gemeenten leidt tot een versterking van de bestuurskracht en die goed past binnen de regio waar de gemeenten in liggen. Het kabinet zal deze afweging in ieder geval toetsen aan de volgende vijf criteria:

- a. draagvlak;
- b. interne samenhang/dorps- en kernenbeleid;
- c. bestuurskracht;
- d. evenwichtige regionale verhoudingen;
- e. duurzaamheid.

Het kabinet vraagt gemeenten deze vijf punten mee te nemen in hun herindelingsadvies en provincies om deze punten mee te nemen in hun zienswijze. Provincies kunnen zich in hun zienswijze voorts baseren op een eigen visie op de bestuurlijke inrichting in hun provincie. Verder zal het kabinet toetsen of de ingediende herindelingsadviezen voldoen aan de vereisten van de Wet algemene regels herindeling, zoals de vaststelling van een herindelingsontwerp en –advies en de ter inzage legging.

a. Draagvlak: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk

Draagvlak voor een herindeling is belangrijk. Het streven moet zijn gericht op herindelingen die op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen. Het kabinet juicht voorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten en (een meerderheid van) hun inwoners kunnen rekenen dan ook toe. Maar dit betekent niet dat unanimiteit bij gemeentebesturen (of inwoners) voor het kabinet vereist is om een herindelingsadvies over te nemen. Het kabinet zal de mate van draagvlak volgens dezelfde maatstaven beoordelen als in de voorgaande kaders: lokaal bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal.

De gekozen indeling kent bij voorkeur de steun van alle gemeente(rade)n en van de betrokken inwoners (lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak). Het kabinet wil echter bij herindelingen voorkomen dat door één gemeente feitelijk een veto kan worden uitgesproken over een herindeling waar andere gemeenten groot belang bij hebben of die een positieve bijdrage levert aan de regionale bestuurskracht, dan wel de regionale bestuurlijke verhoudingen (regionaal draagvlak). Het kabinet wil bovendien voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst of dat urgente herindelingen niet doorgaan omdat één van de andere gemeenten geen steun aan de herindeling geeft. Het kabinet vraagt gemeenten en provincies daarom bij een herindeling de omliggende of anderszins betrokken gemeenten te vragen een zienswijze in te dienen. Indien gemeenten besluiten een negatieve zienswijze van een omliggende gemeente niet over te nemen, vraagt het kabinet om een onderbouwing waarom hiervoor gekozen is.

Het draagvlak voor een herindeling wordt door het kabinet daarom vanuit de regionale opgave en verhoudingen bekeken. Het kabinet kijkt dus niet alleen naar het draagvlak bij de direct betrokken gemeenten en hun inwoners, maar ook naar de opvatting van de provincie en de buurgemeenten. Aan de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om te investeren in het maatschappelijk draagvlak voor een herindeling wil het kabinet niets veranderen.

Om het draagvlak van de inwoners en maatschappelijke organisaties te kunnen beoordelen, vraagt het kabinet wel aan gemeenten, of wanneer de provincie het initiatief neemt tot de herindeling, in het herindelingsadvies aandacht te besteden aan het maatschappelijk draagvlak en de wijze waarop dit is vastgesteld, inclusief de ingediende zienswijzen. Het kabinet vraagt ook aan de betrokken gemeenten in een logboek bij te houden op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties betrokken en geraadpleegd zijn in het herindelingsproces.

Indien een provincie het herindelingsadvies heeft opgesteld, en dus niet de gemeenten, vraagt het kabinet een nadere onderbouwing waarom bij een gebrek aan unaniem draagvlak bij de betrokken gemeenten toch een herindeling gewenst wordt door de provincie.

b. Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid

Het is van betekenis dat de nieuwe gemeente een interne samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid zonder het belang van dorpen en kernen te miskennen. De aard van interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente kan verschillende uitingvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, enzovoort. Voorkomen moet worden, dat de nieuwe gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid waarmee burgers en maatschappelijke organisaties zich niet of nauwelijks verbonden voelen. Ook mag van de betrokken gemeentebesturen een gemeenschappelijke visie worden gevraagd op welke wijze de nieuw te vormen gemeente burgers, maatschappelijke organisaties en gemeenschappen zal betrekken bij de vormgeving, en indien gewenst, bij de uitvoering van beleid. Nieuwe werkwijzen kunnen hieraan bijdragen, zoals wijkgericht werken, een actief kernenbeleid, binnengemeentelijke decentralisatie, bestuurscommissies, wijk- en dorpsraden, ambtelijke deconcentratie en/of allerlei nieuwe vormen van burgerparticipatie. De minister van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties is voornemens een handreiking uit te brengen om gemeenten te ondersteunen bij de verdere uitwerking van deze initiatieven.

c. Bestuurskracht

In essentie kan worden gesteld dat gemeenten bestuurskrachtig zijn als zij in staat zijn hun maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang van hun maatschappelijke omgeving wordt gehandeld. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende elementen:

- Zij zijn voldoende bestuurskrachtig (met bestuurders met de juiste kwaliteiten) als het gaat om bestuurlijke sturing te geven aan besluitvorming over, uitvoering van en verantwoording over beleid zonder daarbij al te veel afhankelijk te zijn van samenwerkingsverbanden;
- Zij beschikken over een ambtelijke organisatie die voldoende robuust is en die in staat is taken en verantwoordelijkheden, zoals de taken in het sociale domein die de komende jaren worden gedecentraliseerd, adequaat en op een professionele wijze uit te oefenen. De organisatie van de nieuwe gemeente is in personele zin minder kwetsbaar en heeft een versterkte positie op de arbeidsmarkt;
- Zij zijn in staat een goede bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke opgaven en taken die in de regio aan de orde zijn;
- Zij kunnen de regierol oppakken naar medeoverheden en maatschappelijke partners; en
- Het financieel perspectief van de gemeente.

d. Evenwichtige regionale verhoudingen

Ook opgeschaalde gemeenten blijven relaties met elkaar onderhouden, via formele samenwerking en anderszins. Evenwichtige regionale verhoudingen zijn daarvoor belangrijk. Het kabinet vraagt gemeenten daarom in het herindelingsadvies aan te geven:

- Hoe hun gemeente zich verhoudt tot de andere gemeenten in de regio.
- Welk effect hun schaal heeft op de regionale verhoudingen en de positie van de gemeente.
- Hoe de schaal zich verhoudt tot het regionale opgavenprofiel.
- Wat de positie van een eventuele regio/centrumgemeente is.

e. Duurzaamheid

De nieuwe gemeente hoort duurzaam in staat te zijn de gemeentelijke taken (zelfstandig) uit te voeren. Voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare termijn wederom bij een herindeling wordt betrokken, en aldus van de ene in de andere herindelingsdiscussie terecht komt. Die mogelijkheid wordt niet alleen bepaald door omstandigheden binnen de nieuwe gemeente, maar ook door haar directe omgeving. De duurzaamheid van een nieuw gevormde gemeente heeft nadrukkelijk ook een regionaal aspect, dat wil zeggen dat afwegingen met betrekking tot duurzaamheid ook in een regionale context inzichtelijk moeten worden gemaakt in een herindelingsadvies. Ten aanzien van een herindelingsvoorstel zal dus ook vooraf moeten worden getoetst of sprake is van andere gemeenten die bij het herindelingsproces betrokken zouden moeten worden. Echter, het kabinet kan zich voorstellen dat er situaties zijn waarin er sprake is van een urgente noodzaak om voor een gemeente de bestuurskracht te versterken, terwijl een gedragen duurzame oplossing op korte termijn niet

mogelijk is. In dergelijke gevallen kan het belang van het versterken van de gemeentelijke bestuurskracht zwaarder wegen dan duurzaamheid.

5. Financiële aspecten

5.1 Herindelingsmaatstaf

Een nieuwgevormde gemeente komt in aanmerking voor een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds. Met de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wordt een vergoeding ontvangen voor de zogeheten frictiekosten van de herindeling. Frictiekosten zijn lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Het bedrag van de verdeelmaatstaf wordt in vier termijnen uitgekeerd. Het eerste jaar ontvangt de nieuwgevormde gemeente 40% van het toegekende bedrag. In de drie jaren daarna elk jaar 20%.

De verkenning van positieve financiële prikkels gericht op opschaling, kan leiden tot aanpassing van deze maatstaf.

5.2 Herindelingsscan

Om de discussie en het herindelingsproces op lokaal niveau te faciliteren, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de provincies de herindelingsscan ontwikkeld. Deze scan kan worden uitgevoerd door de betrokken provincie in samenwerking met het ministerie op verzoek van alle gemeenten die betrokken zijn bij een herindelingsproces. Het ministerie zorgt voor het beschikbaar stellen en onderhoud van het databestand ten behoeve van de herindelingsscan. Afhankelijk van de beschikbare capaciteit kan het ministerie ook deelnemen aan de uitvoering van herindelingsscans. Aan de hand van de herindelingsscan kunnen gerichte aandachtspunten voor het (financieel) beleid van de nieuw te vormen gemeente worden bepaald. Ook wordt inzicht verkregen in de bouwstenen van de nieuw op te stellen begroting. Daarnaast kunnen gesignaleerde verbeterpunten en risico's beter worden aangepakt dan wel beheerst gedurende het fusieproces. Voor de herindelingsscan wordt uitgegaan van de nieuw te vormen (fictieve) gemeente.

6. Overgang naar nieuw Beleidskader

De vaststelling van dit nieuwe Beleidskader vraagt om duidelijkheid met betrekking tot herindelingstrajecten die onder het voorgaande Beleidskader zijn gestart.

Overgangsproblemen worden zoveel mogelijk voorkomen. Uitgangspunt is om voorstellen die gericht zijn op herindeling per 1 januari 2015 te behandelen op basis van het oude Beleidskader. Voorstellen gericht op herindeling per 1 januari 2016 of later, zullen op basis van het voorliggende Beleidskader worden getoetst.

7. Overig

7.1 Herindelingsverkiezingen

Gemeentelijke herindelingen vinden ingevolge de Wet arhi per 1 januari plaats. In november voorafgaand aan de datum van herindeling vinden tussentijdse verkiezingen plaats voor de gemeenteraad van de nieuwe gemeente. De daadwerkelijke datum van deze verkiezingen wordt door de provincie vastgesteld. De provincies proberen de onderlinge data van de verschillende verkiezingen zo veel mogelijk af te stemmen, zodat de tussentijdse verkiezingen gelijktijdig plaatsvinden.

Afhankelijk van het jaar waarin de herindeling ingaat heeft dit gevolgen voor de frequentie van verkiezingen en de zittingstermijn van de gemeenteraad. Voor de komende jaren gelden de volgende effecten:

Voor herindelingen die plaatsvinden per 1 januari 2014, worden de reguliere raadsverkiezingen van maart 2014 overgeslagen. In de herindelingswet wordt geregeld dat tussentijdse raadsverkiezingen worden georganiseerd. Deze vinden plaats in november 2013. De verkiezingen van maart 2018 zijn de eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen voor deze gemeenten na de herindelingsverkiezingen. De zittingsduur van de raad is 4 jaar en 3 maanden.

Ook voor de gemeenten die per 1 januari 2015 herindelen, worden de reguliere raadsverkiezingen van maart 2014 overgeslagen en wordt tevens de zittingsduur van de raden van de her in te delen gemeenten voor een korte periode verlengd. Dit geschiedt bij wet. In november 2014 worden de tussentijdse verkiezingen gehouden voor de raad van de nieuwe gemeente. In maart 2018 neemt de nieuwe gemeente weer deel aan de reguliere raadsverkiezingen. De zittingsduur van de nieuwe raad is 3 jaar en 3 maanden.

Herindelingen per januari 2016 zijn bijzonder omdat deze halverwege een raadsperiode vallen. Indien de reguliere verkiezingen van maart 2014 worden uitgesteld dan zouden de zittende raden een zittingstermijn van meer dan 6 jaar hebben. Indien de reguliere verkiezingen van maart 2018 worden overgeslagen, heeft de raad van de nieuwe gemeente een zittingstermijn van meer dan 6 jaar. Deze zittingsduur wijkt te veel af van de reguliere zittingstermijn. Daarom worden voor gemeenten die per 2016 herindelen wel tussentijdse raadsverkiezingen georganiseerd, maar worden de reguliere verkiezingen in maart 2014 en 2018 niet overgeslagen.

Voor gemeenten die per 1 januari 2017 en 2018 herindelen worden in respectievelijk november 2016 en november 2017 herindelingsverkiezingen georganiseerd en worden de reguliere verkiezingen van maart 2018 overgeslagen. De eerste reguliere verkiezingen zijn weer in maart 2022. De zittingsduur van de raad is respectievelijk 5 en 4 jaar en 3 maanden.

Bovenstaande cyclus herhaalt zich vervolgens vanaf 2018.

7.2. Samenloop grenscorrectie en gemeentelijke samenvoeging

Het is denkbaar dat in een herindelingsadvies een of meer grenscorrecties met een of meer gemeentelijke samenvoegingen worden gecombineerd. Of sprake is van een grenscorrectie of van een gemeentelijke samenvoeging, is afhankelijk van het percentage waarmee het inwonertal van de betrokken gemeenten naar verwachting toe- of afneemt (zie artikel 1, eerste lid, sub b en d, Wet arhi). Voor een dergelijke voorgestelde combinatie geldt de eis, dat de onderscheidenlijke grenscorrectie(s) en gemeentelijke samenvoeging(en) zijn gebaseerd op desbetreffende besluiten van de betrokken raden (of ingeval van een provinciaal voorstel op een door provinciale staten vastgesteld herindelingsadvies).

Het Beleidskader gaat niet over zelfstandige grenscorrecties. Deze kunnen bij gelijklopende raadsbesluiten of bij provinciaal besluit worden gerealiseerd. Alleen indien een grenscorrectie onderdeel uitmaakt van een gemeentelijke samenvoeging, zal een grenscorrectie worden meegenomen in een wetsvoorstel. Deze samenloop speelt nu bijvoorbeeld bij de herindelingen in Fryslân. Zowel bij de splitsing van Boarnsterhim als bij de vorming van De Friese Meren is sprake van grenscorrecties.

Het goedkeuringsvereiste voor grenscorrecties is met de Wet revitalisering generiek toezicht (artikel 1.8) uit de Wet arhi geschrapt. Omdat jaarlijks een overzicht met wijzigingen in de gemeentelijke indeling, grenscorrecties dan wel wijzigingen in namen van gemeenten wordt gepubliceerd in de Staatscourant, zal het kabinet jaarlijks aan de provincies vragen een overzicht te verstrekken van grenscorrecties en naamswijzigingen van gemeenten die niet bij wet hebben plaatsgevonden.

7.3 Naamgeving van de nieuwe gemeente

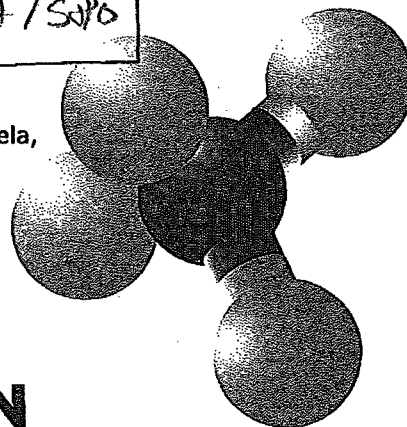
Het verdient de voorkeur dat betrokken gemeenten in het herindelingsadvies komen met een definitieve naam voor de nieuw te vormen gemeente of anders zo snel mogelijk daarna (zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 358, nr. 4). De herindelingspraktijk laat zien dat gemeenten er niet altijd in slagen om tijdig te komen tot een gezamenlijk gedragen voorstel voor de naamgeving van de nieuw te vormen gemeente. Indien gemeentelijke besluitvorming over de definitieve naamgeving uitblijft of indien daarop voor het vervolg van het wetgevingstraject niet kan worden gewacht, hanteert het kabinet het beleid dat in een wetsvoorstel de naam van de naar inwonertal grootste betrokken gemeente wordt opgenomen als naam van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij dient te worden aangetekend, dat gemeenteraden op grond van artikel 158 Gemeentewet de bevoegdheid hebben de gemeentenaam op enig moment te wijzigen. De nieuw gevormde gemeente heeft daarmee de mogelijkheid de eigen naam te wijzigen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
dr. R.H.A. Plasterk

BIJLAGE

BESTUURSDIENST	
reg.nr.	B013.3790525
ingek.	- 4 JUL 2013
class.	07.155.1
te beh. door:	RSST / SdPO
kopie gez. aan:	

Aan de colleges van burgemeester en wethouders en de raden van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Haren, Veendam, Pekela, Groningen, Ten Boer, Appingedam, Delfzijl en Loppersum.



GEMEENTE SLOCHTEREN

Geacht college, geachte raad,

Op 27 juni 2013 heeft de raad van de gemeente Slochteren gesproken over een raadsnotitie herindeling gemeente Slochteren en een daarbij behorend raadsvoorstel. Beide stukken vindt u bijgevoegd. In het volgende informeren wij u over de uitkomsten van de beraadslagingen.

De raad van de gemeente Slochteren spreekt zich unaniem uit voor de vorming van een nieuwe gemeente Gorecht waarin de gemeenten Menterwolde, Hoogezand-Sappemeer, Haren en Slochteren fuseren, uiterlijk op 1 januari 2018. De raad verzoekt het college deze voorkeur uit te werken in een concept-herindelingsvoorstel en dit zo mogelijk nog in 2013 aan te bieden aan de raad ter besluitvorming. De raad verzoekt het college verder op basis van het besluit van de raad verder in gesprek te gaan met genoemde en omliggende gemeenten.

Hoogachtend,

De raad van de gemeente Slochteren,

G.J. ten Brink, voorzitter.

S. van der Veen, griffier.

onderwerp

Herindeling gemeente Slochteren.

datum

2 juli 2013

datum verz.

2 juli 2013

uw kenmerk

uw brief van

ons kenmerk

bijlagen

2

contactgegevens

Dhr. S. van der Veen

T 0598 425507

Postbus 13

9620 AA Slochteren

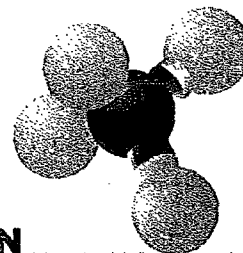
Hoofdweg 10A

9621 AL Slochteren

T 0598 425 555

E algemeen@slochteren.nl

www.slochteren.nl



GEMEENTE SLOCHTEREN

Geachte raadsleden,

Hierbij bieden wij u het volgende raadsvoorstel ter besluitvorming aan.

Beslispunten

1. De voorkeur uitspreken voor de vorming van een nieuwe gemeente Gorecht waarin de gemeenten Menterwolde, Hoogezand-Sappemeer, Haren en Slochteren fuseren, uiterlijk op 1 januari 2018.
2. Het college verzoeken deze voorkeur uit te werken in een concept-herindelingsvoorstel met deze strekking en dit zo mogelijk nog in 2013 aan te bieden aan de raad voor besluitvorming.
3. Het college verzoeken op basis van het besluit van de raad over dit voorstel verder in gesprek te gaan met genoemde en omliggende gemeenten.
4. De VGG, andere gemeenten en de provincie te informeren over dit besluit van de gemeenteraad van Slochteren

Aanleiding

Op 28 februari 2013 heeft de visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' het eindadvies aangeboden aan de Groningse gemeenten. Dit eindadvies is het vertrekpunt geweest om de opvattingen van inwoners, raad en college van Slochteren over dit eindadvies in beeld te brengen en daarmee de visie op een eventuele herindeling van de gemeente Slochteren te gaan verkennen.

Historische context

De Groningse gemeenten hebben, in goed overleg met het provinciebestuur, de visitatiecommissie opdracht gegeven met een visie op de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen te komen.

Input voor de visitatiecommissie is een evaluatie van de clustersamenwerking van Groningse gemeenten, zoals in 2008 is besloten, als uitkomst van het toen uitgevoerde bestuurskrachtonderzoek.

Onze clusterevaluatie is in september 2012 in de raadscommissie Bestuur, Middelen en Ruimte besproken en via de VGG aangeboden aan de visitatiecommissie.

19 maart 2013 heeft de raad een eerste keer verkennend over het eindadvies van de visitatiecommissie gesproken. De raad heeft vastgesteld dat herindeling van de Groninger gemeenten de nieuwe realiteit is en uitspraken gedaan over de wijze van consultatie van de inwoners. Het college is gevraagd vanuit een actieve houding verdere gesprekken naar aanleiding van het eindadvies te voeren met de omliggende gemeenten en hierbij een open houding naar mogelijke partners in te nemen.

Argumenten

Onder meer uit de dorpenronde blijkt dat er breed draagvlak is voor herindeling van de gemeente Slochteren. Daarbij heeft de vorming van een nieuwe gemeente bestaande uit Menterwolde, Hoogezand-Sappemeer, Haren en Slochteren verreweg de voorkeur. In de notitie worden de argumenten voor deze optie verder uitgewerkt en worden andere herindelingsopties op basis van relevante criteria tegen het licht gehouden. Bepalend bij de beoordeling van een voorstel voor herindeling is het nieuwe beleidskader herindeling dat minister Plasterk op 28 mei 2013 aan het parlement heeft aangeboden.

raadsvoorstel

onderwerp
Herindeling Gemeente
Slochteren

datum
11 juni 2013

contactpersoon
Chrétien van den Akker
0598-425502

portefeuillehouder
G.J. ten Brink

bijlagen
3

raadsvergadering
27 juni 2013

agendapunt
4

voorstelnummer
2013/1308



GEMEENTE SLOCHTEREN

Meetbaar resultaat

Wij beogen met een besluit van de raad over dit voorstel verder in gesprek te gaan met de betrokken gemeenten over de vorming van de nieuwe gemeente. Op basis van gesprekken verwachten wij tot een gelijklopend concept-herindelingsvoorstel te kunnen komen, zo mogelijk nog in 2013. Hiermee kan het formele besluitvormingstraject verder in gang worden gezet, met als resultaat een herindeling van gemeenten op 1 januari 2018 of zoveel eerder als wenselijk en mogelijk is.

onderwerp
Herindeling Gemeente
Slochteren

datum
11 juni 2013

Financiële paragraaf

Voor specifieke kosten die in de loop van het herindelingstraject gemaakt moeten worden heeft de raad besloten een reserve te vormen vanuit het positief resultaat van de jaarrekening 2012. Van deze reserve, groot € 200.000 is maximaal € 100.000 bestemd voor kosten die in het herindelingstraject worden gemaakt. Het overige deel is bestemd voor versterking van de verenigingen dorpsbelangen, met het oog op het toenemend belang van deze organisaties door de vorming van grotere gemeenten.

blad
2

Betrokkenen

Met de colleges van de betrokken en omliggende gemeenten wordt frequent overleg gevoerd. Bestuur van de VGG en het college van Gedeputeerde Staten van Groningen zullen wij periodiek informeren over de voortgang in het herindelingstraject. Als er dorpen zijn waarvoor het herindelingstraject specifieke gevolgen mocht hebben zullen wij apart communiceren met de inwoners van deze dorpen, via de vereniging dorpsbelangen.

Vervolg

Op basis van het besluit van de raad over dit voorstel verwachten wij in het 4^e kwartaal van 2013 een concept-herindelingsontwerp voor besluitvorming aan de raad aan te kunnen bieden.

Communicatie

Communicatie met de inwoners verloopt via de reguliere media: website, de gemeentelijke pagina van 't Bokkeblad en social media. Met dorpen waarvoor het herindelingstraject specifieke gevolgen heeft zullen wij apart communiceren, via de verenigingen dorpsbelangen. Medewerkers worden rechtstreeks en via de ondernemingsraad betrokken bij het herindelingstraject. De raad zullen wij voortdurend informeren over relevante ontwikkelingen in de omliggende gemeenten en in de provincie.

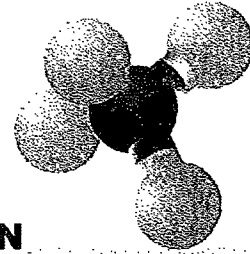
Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Slochteren.

G.J. ten Brink

, burgemeester

C.C.W. van den Akker

, secretaris



GEMEENTE SLOCHTEREN

Raadsvoorstel herindeling gemeente Slochteren

Onze reactie op 'Grenzeloos Gunnen'

**College van burgemeester en wethouders van de gemeente
Slochteren
14 juni 2013**

Raadsvoorstel herindeling gemeente Slochteren

Inleiding

Met dit raadsvoorstel geven we een formele reactie op het eindrapport van de visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'. De opbrengst van het uitgebreide traject dat we hebben doorlopen na het verschijnen van het advies van de visitatiecommissie heeft geleid tot het standpunt over de herindeling van de gemeente Slochteren zoals in dit voorstel verwoord. Het voorstel geeft de opvattingen weer van onze inwoners en van de gemeenteraad. De context is de gedachtevorming in de Groningse gemeenten, het provinciaal bestuur en de minister van Binnenlandse Zaken over de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen. De opvattingen over de vormgeving van het lokaal bestuur zijn in de afgelopen periode op alle niveaus sterk in beweging geweest. We gaan er van uit dat het uiteindelijke herindelingsadvies zal worden getoetst aan het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling, dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 28 mei aan de tweede kamer heeft aangeboden.

Historie

In de zomer van 2012 hebben we de evaluatie van de clustersamenwerking opgesteld, samen met onze preferente partner Hoogezand-Sappemeer. Deze evaluatie is in september 2012 in de raadscommissie Bestuur, Middelen en Ruimte besproken. Vervolgens hebben wij deze via het bestuur van de VGG aangeboden aan de visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'. Vanuit Slochteren hebben wij twee keer gesproken met de visitatiecommissie, waarvan de laatste keer samen met het college van Hoogezand-Sappemeer. Onze lijn was steeds dat de operationele en beleidsmatige samenwerking met Hoogezand-Sappemeer de kwetsbaarheid van de gemeente vermindert en het mogelijk maakt dat Slochteren bestuurlijk zelfstandig blijft. In het najaar van 2012 heeft Menterwolde de intentie uitgesproken op dezelfde basis samen te willen gaan werken met Hoogezand-Sappemeer en Slochteren.

Op 28 februari 2013 presenteerde de visitatiecommissie het eindrapport 'Grenzeloos Gunnen' aan de raden en colleges van alle Groningse gemeenten. Voor onze gemeente stond de uitkomst haaks op de eigen visie dat samenwerking met andere gemeenten het mogelijk maakt dat Slochteren bestuurlijk zelfstandig blijft. Toch is in korte tijd het felt dat de gemeentelijke herindeling er aan komt als de nieuwe realiteit geaccepteerd. We waren en zijn van mening dat de goede samenwerking met onze preferente partners onze bestuurlijke zelfstandigheid mogelijk maakt. Dat is niet in de hele provincie het geval. De keuze voor herindeling zien we daarom als een gegeven.

Op 19 maart 2013 heeft de gemeenteraad van Slochteren het advies van de visitatiecommissie een eerste keer verkennend besproken. De raad onderschrijft de opvatting van het college dat herindeling in de provincie Groningen de nieuwe bestuurlijke realiteit is. Zonder al een definitief oordeel te geven over het eindrapport kiezen we voor een actieve rol in het proces van herindeling en een open houding naar de gemeenten om ons heen. Het belangrijkste is dat we de bevolking betrekken bij het proces. Alvorens raad en college een definitief standpunt innemen willen we weten hoe de inwoners van al onze dorpen tegen het onderwerp herindeling aankijken.

Het proces vanaf de raadsvergadering van 19 maart 2013

Vanaf het verschijnen van het eindrapport van de Visitatiecommissie hebben we uitgebreid gecommuniceerd met onze inwoners, via de website, 't Bokkeblad en andere media. Provinciebestuur, VGG en omliggende gemeenten hebben we steeds per brief geïnformeerd over de standpunten en over de stappen die we zetten. Meteen na de verkennende raadsbespreking zijn raad en college samen op pad gegaan naar alle veertien dorpen. Omdat raad en college uitgesproken hebben dat gemeentelijke herindeling in de provincie Groningen een gegeven is, hebben we de vraag of die herindeling er moet komen niet gesteld aan de bezoekers van de dorpenronde. Relevanter is het te weten hoe de inwoners denken over hun eigen dorp en over de gemeente. Hoe denken inwoners over zaken als kwaliteit van dienstverlening, gebruik van voorzieningen en de contacten met de gemeente? Vanuit het oordeel over de huidige gemeente Slochteren ontstaat het beeld wat inwoners belangrijk vinden in een nieuwe, grotere gemeente.

In dezelfde periode zijn er een groot aantal ambtelijke en bestuurlijke verkenningen geweest met de gemeenten om ons heen. Op de eerste plaats met onze samenwerkingspartners Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde, daarnaast met de vier gemeenten die volgens het voorstel van de visitatiecommissie de nieuwe gemeente gaan vormen: naast Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde ook Veendam en Pekela. En ten derde met de andere gemeenten om ons heen: Haren, Groningen en Ten Boer. Ook met een vertegenwoordiging van de DAL-gemeenten is gesproken.

De opbrengsten van de dorpenronde

Ongeveer 300 inwoners van onze gemeente hebben een van de 14 avonden van de dorpenronde bezocht. Daarnaast waren vertegenwoordigers van raad, college, ambtelijke organisatie, politieke partijen, Wmo-raad en platform werk en inkomen in wisselende aantallen aanwezig. Als aanvulling op de dorpenronde heeft 't Bokkeblad een enquête geplaatst, waarop door ongeveer 350 lezers is gereageerd. De uitkomsten van deze enquête onderschrijven in grote lijnen de uitkomst van de dorpenronde.

Het aantal bezoekers wisselde nogal per avond, tussen 3 en 38 bezoekers. Opvallend is dat er in de kleinere kernen relatief (en soms ook absoluut) meer bezoekers waren dan in de grote dorpen. Zo waren er in Tjuchem van de ongeveer 300 inwoners maar liefst 38 aanwezig. We zien twee mogelijke verklaringen voor het feit dat er in de kleine dorpen relatief meer mensen zijn gekomen.

1. Een verklaring zou kunnen zijn dat in kleine kernen het in stand houden van voorzieningen en het organiseren van activiteiten meer vrijwillige inzet van een kleiner aantal inwoners vraagt. De procentueel grotere groep actieve inwoners merken dat de gemeente daarin vaak een partner is. Het doet er dus toe of de gemeente dergelijke lokale initiatieven faciliteert en ondersteunt. Voor de inwoners van de kleine en kleinste kernen is de herindeling daarom een relevanter thema dan voor de inwoners van de grote dorpen. Daar is het wel mogelijk gebruik te maken van een voorziening zonder zelf een actieve bijdrage te moeten leveren. De betekenis van de gemeente voor de leefbaarheid is daarom in de grote dorpen niet voor iedereen even zichtbaar.
2. Een andere verklaring kan zijn dat sommige van de kleinere dorpen zoals Tjuchem en Lageland aan de rand van onze gemeente liggen. Volgens het rapport van de visitatiecommissie is het geen uitgemaakte zaak waar deze dorpen in de toekomst bij gaan horen. Inwoners van deze dorpen willen daarom graag laten weten hoe ze er over denken, er staat voor hen meer op het spel.

Beeld over herindelen

De reacties van alle aanwezigen bij de veertien bijeenkomsten vertonen op hoofdlijnen tamelijk veel overeenkomst. Allereerst moet geconstateerd worden dat de meeste aanwezigen de aanstaande herindeling als een feit zien. Zowel het relatief beperkte aantal aanwezigen als de gematigdheid van de discussie geven aan dat de gemiddelde inwoner zijn nachtrust niet opoffert aan de vraag hoe lang de gemeente Slochteren nog blijft bestaan. De binding en de waardering voor de plek waar je woont worden er niet anders van. Als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan, mag die kern ook wel deel uitmaken van een veel grotere gemeente.

Affiniteit met dorp of gemeente

Inwoners hebben zowel affiniteit met het dorp waar ze wonen, als met de gemeente waar hun dorp deel van uit maakt. De binding met het dorp scoort vanzelfsprekend wat hoger, maar sluit een positieve relatie met de huidige gemeente niet uit. Belde bestaan naast elkaar. Dat bijna alle aanwezigen een positief beeld hebben over de gemeente Slochteren verklaart waarschijnlijk ook dat de meesten er voor kiezen om de huidige gemeente Slochteren als geheel deel te laten worden van de nieuwe gemeente. De verschillende oriëntatie op omliggende centrumgemeenten Groningen, Hoogezand-Sappemeer en Delfzijl/Appingedam creëert niet de behoefte om ook inwoner te worden van die gemeente. Deze aanname van de visitatiecommissie heeft in de dorpenronde geen bevestiging gekregen door uitspraken van de aanwezigen.

Voorzieningen

Het is voor de inwoners van onze gemeente heel normaal om in Slochteren te wonen en ergens anders te werken of naar school te gaan. Vanuit het perspectief van de inwoners is het niet nodig om dit criterium te hanteren bij het tekenen van de nieuwe gemeentegrens.

Datzelfde geldt voor het gebruik van voorzieningen. In een landelijke gemeente vindt men het vanzelfsprekend dat niet alle voorzieningen in de gemeente zelf aanwezig zijn. Voor een zwembad, theater, bibliotheek, school voor voortgezet onderwijs en gezondheidszorg moet je nu eenmaal reizen, vaak naar een buurgemeente. Het argument dat je als je in een grote gemeente woont met veel eigen voorzieningen ook meer zeggenschap hebt over die voorzieningen, wordt nauwelijks onderschreven.

Dienstverlening

Er wordt uitdrukkelijk waardering uitgesproken voor de dienstverlening van de gemeente Slochteren aan haar inwoners en bedrijven. Snelheid, klantgerichtheid, maar vooral de persoonlijke relatie met medewerkers wordt gewaardeerd. Contact met een vaste medewerker, die goed op de hoogte is van jouw zaak zodat je niet steeds opnieuw je verhaal moet doen, is belangrijk. Daarnaast vindt men de relatieve nabijheid van het gemeentehuis en de (eveneens relatief) goede bereikbaarheid van belang. Deze kwaliteiten moeten een belangrijk uitgangspunt zijn bij de vormgeving van de dienstverlening in de nieuwe grotere gemeente. Letterlijke bereikbaarheid, en dan vooral met het openbaar vervoer, is wel iets wat een aantal inwoners bezig houdt. Hoogezand is slecht bereikbaar met de bus.

Relatie met bestuur

Over het contact en de relatie met de leden van het gemeentebestuur (collegeleden en raadsleden) zijn de uitspraken ambivalent. Slechts een beperkt deel van de aanwezigen heeft persoonlijk contact gehad met burgemeester, wethouder of raadslid of kent hen. Tegelijkertijd vindt men het wel belangrijk dat persoonlijk contact met een college- of raadslid gemakkelijk tot stand kan komen in die gevallen dat men dat nuttig acht. Ook heeft men de indruk dat collegeleden en raadsleden in een kleinere gemeente beter op de hoogte kunnen zijn van wat er lokaal speelt, ook op detailniveau. De relatie van het gemeentebestuur met de inwoners van de verschillende kernen is daarom een belangrijk onderwerp bij het inrichten van een nieuwe en veel grotere gemeente.

Grootte van de nieuwe gemeente

De meeste aanwezigen zijn van mening dat de nieuwe gemeente ook weer niet al te groot moet worden. Daar geven zij verschillende redenen voor: al te groot wordt erg anoniem, in een grote gemeente is de diversiteit tussen de verschillende onderdelen misschien te groot, is er meer verschil tussen de inwoners uit de ene en de andere regio. Sommigen spreken uit dat ze zich minder thuis voelen in een gemeente met een meer stedelijk karakter. De nieuwe gemeente moet eigenlijk het karakter houden dat Slochteren nu ook heeft, alleen een maat groter. Dit leidt tot een voorkeur van een meerderheid van de aanwezigen voor een nieuwe gemeente met Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Haren.

Uitzondering is de avond in Overschild, waar men in meerderheid zegt te kiezen voor aansluiting bij de gemeente waar de stad Appingedam deel van uit maakt, omdat men op deze kern gericht is qua voorzieningen. Deze voorkeur wordt bevestigd door de uitslag van de enquête die in het dorp is gehouden. Tjuchem wil echter vooral bij de rest van Slochteren blijven horen, daar zou men het liefst zien dat Slochteren een zelfstandige gemeente blijft en voelt er absoluut niet voor om bij Delfzijl te komen. Ook de inwoners van Meerstad hebben er bewust voor gekozen om hier te komen wonen en willen in de herindeling graag bij Slochteren blijven.

De nieuwe gemeente

Slochteren als geheel naar een nieuwe gemeente

In het rapport Grenzeeloos gunnen zijn twee delen van Slochteren gearceerd. Meerstad, want dat zou volgens de commissie heel goed bij de Stad passen. En het Noordoosten van de gemeente Slochteren, waar een correctie uit het verleden rechtgezet zou moeten worden. Navraag bij de commissie leverde niet het antwoord op welke correctie dat dan zou zijn, want Tjuchem en Overschild zijn al heel lang deel van de gemeente Slochteren. Belangrijker is dat het grootste deel van de inwoners kiest voor het bij elkaar blijven van de gemeente; Slochteren moet in zijn geheel opgaan in de nieuwe gemeente. Zelfs de nieuwe inwoners in Meerstad voelen zich zo welkom in onze gemeente, dat ze er graag blijven.

Met welke gemeenten gaan we fuseren

Met de gemeente Groningen hebben we in 2012 een overeenkomst gesloten over de ontwikkeling, realisatie en beheer van Meerstad. Die overeenkomst wordt overgenomen door de nieuwe gemeente. Inzet is dat Meerstad bij ons blijft, en mee opgaat in de nieuwe gemeente. De balans tussen stad en ommeland blijft dan beter. Bovendien is het losknippen van Meerstad, zowel financieel als ruimtelijk, geen gemakkelijke opgave.

De keuze van de visitatiecommissie om ook Veendam en Pekela deel uit te laten maken van deze nieuwe gemeente, werd in de dorpenronde vrijwel niet onderschreven. De argumenten die tegen deze indeling worden genoemd lijken vooral ingegeven door onbekendheid. De inwoners van de gemeente Slochteren zeggen weinig redenen te hebben om naar Pekela of Veendam te gaan en doen dat dus ook niet. Daarnaast speelt de afstand een rol. Men vreest dat de gemeentelijke dienstverlening minder goed bereikbaar wordt, vooral voor de minder mobiele inwoners.

Op basis van de dorpenronde, de discussie in de raad en bestuurlijke verkenningen met omliggende gemeenten komen wij tot het volgende voorstel voor herindeling en vorming van een nieuwe gemeente.

Wij kiezen voor de vorming van de gemeente Gorecht die bestaat uit Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren en de gemeente Haren. Maar het spreekt voor zich dat wij niet alleen bepalen of deze optie tot stand komt. De Groningse gemeenten moeten, liefst in gezamenlijkheid, komen tot een nieuwe gemeentelijke indeling van de provincie die past bij de geformuleerde criteria.

Optie 1, de gemeente Gorecht: Hoogezand-Sappemeer, Haren, Menterwolde en Slochteren

Onze keuze voor deze optie kunnen we onderbouwen met een aantal argumenten.

Economie en voorzieningen

In deze vier gemeenten ligt de economische kernzone langs de A7, vanaf de grens met de stad tot voorbij de aansluiting met de N33. In deze zone is ruimte voor de ontwikkeling van logistiek georiënteerde activiteiten (weg, water en spoor), voor industriële bedrijvigheid en voor (commerciële) dienstverlening die hoge eisen stelt aan bereikbaarheid (zoals grootschalige detailhandel, horeca, gezondheidszorg). Dit biedt vooral goede perspectieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en uitbouw van de werkgeversbenadering gericht op participatie en economische zelfstandigheid van zo veel mogelijk inwoners.

Op langere termijn geldt dit ook voor de N33 als het belang van deze vervoersas richting de Eemshaven nog verder toeneemt, door de verdubbeling van het tracé vanaf de aansluiting met de A7 richting Eemshaven. In die situatie vormt de N33 de belangrijkste ontsluiting van de Eemsdelta, ter ontlasting van de routes door de stad Groningen (N46 en 360). Omdat drie van de vier huidige gemeenten deel uit maken van de Regio Groningen-Assen blijft de oriëntatie op de Regio, als gebied en als vrijwillig samenwerkingsverband, in stand.

Vanuit Slochteren is een aanzienlijk deel van de dorpen gericht op commerciële en niet-commerciële voorzieningen in Hoogezand-Sappemeer. Veel maatschappelijke ondernemingen hebben beide gemeenten als werkgebied. Daarnaast heeft de gemeente Haren een scala aan voorzieningen op het gebied van gezondheid, zorg en onderwijs. Inwoners van Slochteren maken veel gebruik van deze voorzieningen. Tegelijkertijd is het een bron van werkgelegenheid voor onze inwoners.

De leefbaarheid van onze landelijke gemeente is een opgave waar we in het kader van Vitaal Platteland samen met Haren en Hoogezand-Sappemeer aan werken. In de nabije toekomst verwachten we dat er meer financiële middelen uit Europa beschikbaar komen voor deze gebiedsopgave.

Grootte

Qua grootte is deze optie iets kleiner dan de alternatieven, ongeveer 80.000 inwoners. Dit heeft onze voorkeur omdat de optimale gemeentegrootte ligt tussen 70.000 en 100.000 inwoners volgens een onderzoek van Leeuwendaal¹. Bij een gemeente van deze omvang is er een goede balans tussen robuustheid en bestuurbaarheid. Uitbreiding van Slochteren, Hoogezand en Menterwolde met de gemeente Haren maakt dat de nieuwe gemeente de optimale en meest efficiënte schaal krijgt.

Bij het oordeel over de grootte van deze gemeente vinden we het van belang dat de grootte van alle Ommelandse gemeenten enigszins in balans blijft. Een gemeente van bijvoorbeeld 50.000 inwoners is misschien wel net zo goed geëquipeerd voor bepaalde taken dan een 100.000plus-gemeente maar legt bestuurlijk minder gewicht in de schaal. De nieuwe gemeente moet dus niet veel kleiner zijn dan de andere Groningse gemeenten.

Verhouding stedelijk en dorps

Voor de maatschappelijke en culturele identiteit van de nieuwe gemeente vinden we het van belang dat de verhouding stedelijk-platteland in balans is. Het heeft de voorkeur als er maar één natuurlijke hoofdkern is in plaats van meerdere stedelijke kernen die met elkaar kunnen gaan concurreren binnen de gemeentegrens.

Bij een goede balans tussen dorps en stedelijk is er minder kans op het ontstaan van een dominante stedelijke politieke cultuur. Evenmin is er sprake van een overwegende plattelandscultuur die niet voldoende oog heeft voor de specifieke behoeften van de stedelijke kern.

Huidige samenwerking

Een nieuwe gemeente vormen met onze huidige samenwerkingspartners is relatief de gemakkelijkste opgave. Drie van de vier gemeenten werken al op een groot aantal gebieden samen. Samenwerking op een aantal nieuwe gebieden is in voorbereiding. De samenwerking betreft zowel bedrijfsvoering, dienstverlening als beleid. Belangrijk in dit verband is dat deze drie gemeenten samen de invoering van de drie grote decentralisaties voorbereiden.

Toetreding van de gemeente Haren tot de bestaande samenwerking tussen Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren is in de aanloop naar de herindeling relatief eenvoudig. De samenwerking met Haren is op dit moment nog beperkt en speelt, afgezien van de Regio Groningen-Assen vooral op het gebied van werk en inkomen, in de vorm van de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie BWR en in het plattelandsbeleid.

Stad en Ommeland

In GrenzeLoos Gunnen wordt gesproken over een andere bestuurlijke cultuur en andere bestuurlijke verhoudingen. Daarbij gaat het ook om de balans tussen stad en ommeland. Vanuit de wetenschap dat de betekenis van de stad voor het ommeland zo groot is dat deze invloedssfeer nooit de omvang van één gemeente kan worden, kan het goed zijn voor het evenwicht tussen stad en ommeland als er ten zuidoosten van de stad een krachtige perifere gemeente wordt gevormd. Deze gemeente kan bestaan uit Haren, Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren zodat de oorspronkelijke T-structuur van de Regiovisie Groningen-Assen op deze nieuwe gemeente past. De ruimtelijke opgaven in dit gebied zijn van vergelijkbare aard, op sociaaleconomisch gebied ontstaat complementariteit: moderne maakindustrie en logistiek in de A7-zone, onderwijs, zorg en (groot- en kleinschalige) detailhandel in Haren en Hoogezand-Sappemeer, zakelijke dienstverlening vooral in Haren en Slochteren. In de dorpenronde is deze variant als favoriet uit de bus gekomen. Inwoners hebben een voorkeur voor samengaan met Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde, liefst met Haren er bij.

Waarom ook Haren

Vanuit de ligging van onze gemeenten zijn er veel redenen om deze optie te verkiezen. De gemeenten Haren, Hoogezand-Sappemeer en Slochteren hebben alle drie een sterke relatie met de stad. Net als Slochteren is Haren een groene plattelandsgemeente.

¹ Gemeentelijke fusies en samenwerkingsverbanden, wat levert het eigenlijk op? Hiemstra e.a. 2013

Veel inwoners werken en studeren in de stad, maar er zijn ook veel Stadgers die in een van de drie omliggende gemeenten werken. Voor grootstedelijke voorzieningen zoals cultuur en gezondheidszorg is er een vanzelfsprekende oriëntatie op de stad. Zowel voor bedrijfsvestiging als voor woningbouw fungeren de drie gemeenten als een vanzelfsprekende overloop, zeker in combinatie met het verloop van veel wooncarrières: vanuit het dorp eerst naar de stad om te studeren, na een aantal jaren de stad uit om ruimte te hebben voor het gezin, op hogere leeftijd als emptynester weer terug naar de stad vanwege het hoge voorzieningenniveau. Deze variant maakt het ook vanzelfsprekend dat Meerstad deel uitmaakt van de nieuwe Gorecht-gemeente.

Daarnaast zien we al een aantal jaren de trend dat hooggekwalificeerde (zakelijke) dienstverleners zich bij voorkeur in de periferie van de grote stad vestigen. In Haren was dit altijd al het geval, maar ook in Slochteren zet de trend door dat zakelijke dienstverleners vooral de dorpen in het lint kiezen als vestigingslocatie, vaak in een combinatie van wonen en werken. Deze trend heeft voor een deel van de groei van de werkgelegenheid in onze gemeente gezorgd, naast de banen die op bedrijvenpark Rengers gecreëerd worden.

De alternatieven

Het is goed dat we hier ook helder aangeven welke argumenten er zijn om niet voor een van de andere opties kiezen.

Optie 2: 'de Compagnie', bestaande uit de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Veendam, Pekela en Slochteren.

Advies van de Visitatiecommissie

Dit is de indeling die door de visitatiecommissie wordt geschetst. Uit de vragenronde met de visitatiecommissie is ons gebleken dat de inhoudelijke argumentatie voor deze indeling beperkt is. De visitatiecommissie geeft de volgende motivatie voor de samenvoeging van deze vijf gemeenten.

1. Als Pekela en Veendam allebei niet bij de Compagnie, maar bij de gemeente Oost-Groningen komen, krijgt de gemeente Oost-Groningen veel meer inwoners, rond de 120.000. Dit is bijna het dubbele van de andere gemeenten in het Ommeland.
2. De visitatiecommissie veronderstelt dat het relatief gecompliceerd is om in Oost-Groningen vanuit zes bestaande gemeenten (met drie stedelijke kernen) één nieuwe gemeente te vormen.
3. De Compagnie omvat zowel de economische kernzone langs de A7 en als die langs de N33. Dit biedt kansen voor economische ontwikkeling, vanwege de verbinding met Noord-Duitsland en vanwege de uitstraling van de Eemshaven en de verbinding naar de rest van Nederland via de (verdubbelde) N33. Via de Oostboog krijgt Veendam een veel betere railverbinding met Duitsland.

Tegenover deze argumenten van de visitatiecommissie staat dat wij het een nadeel vinden dat deze nieuwe gemeente twee stedelijke hoofdkernen op relatief geringe afstand heeft, Veendam en Hoogezand. Het risico van onderlinge concurrentie bestaat op meerdere gebieden: allocatie van grootschalige voorzieningen, detailhandel, vestiging van bedrijven en dienstverleners. Voor de economische ontwikkeling van de zone langs de A7 en de N33 is het niet per se nodig dat het hele gebied ook in dezelfde gemeente ligt.

Grootte

Qua inwonertal zou dit een robuuste gemeente worden met ongeveer 100.000 inwoners. Dit schaalvoordeel komt om twee redenen in deze variant minder tot uitdrukking:

1. De relatief grote afstanden binnen deze gemeente zullen gedeconcentreerde dienstverlening noodzakelijk maken. Van Steendam naar Boven-Pekela is het bijna 40 kilometer. Afgezien van de spoorlijnen Groningen-Zuidbroek-Veendam sluit het openbaar vervoer slecht aan op deze vervoersbewegingen. Goede bereikbaarheid van gemeentelijke dienstverlening, ook voor minder mobiele inwoners, is in deze variant dus problematisch. Op meerdere plekken in de gemeente blijven 'loketten' nodig.
2. Grote afstanden verminderen de efficiency in de uitvoering van taken, bij voorbeeld in het beheer van de openbare ruimte, in de afvalinzameling en in de uitvoering van taken in het sociale domein.

Van samenwerken naar herindelen

De samenwerking in Pekela en Veendam heeft vorm gekregen in een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie, de Kompanjie. De andere drie gemeenten (Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde) hebben op goede gronden gekozen voor wederzijdse dienstverlening. Dat maakt de ont- en invlechting vanuit de vijf gemeenten naar de nieuwe gemeentelijke organisatie gecompliceerder. Op het gebied van volkshuisvesting, welzijn en zorg en sociale werkvoorziening hebben Veendam en Pekela vooral een oriëntatie op Oost-Groningen. Daarom vinden we hier andere samenwerkingsrelaties, bijvoorbeeld op het gebied van welzijn, wonen en zorg dan in de drie gemeenten in Midden-Groningen.

Optie 3: de A7-gemeente

Alternatieve optie voor Hoogezand-Sappemeer

Ook de A7-variant moeten we hier kort noemen, omdat deze voor het gemeentebestuur van Hoogezand-Sappemeer een van de te onderzoeken opties is. Voor Slochteren is dit geen wenselijke optie om een tweetal redenen.

1. Deze gemeente wordt wel erg uitgestrekt, vanaf de grens met Groningen tot aan de landsgrens is het bijna 45 kilometer over deze A7. Er ligt weliswaar een spoorverbinding, maar inwoners van de gemeente Slochteren hebben altijd nog aanvullend vervoer nodig om bij een station te komen.
2. Daarnaast schatten we in dat twee stedelijke kernen, Hoogezand en Winschoten met elk hun eigen ruimtelijke en sociaaleconomische problematiek gaan overheersen op de politieke en bestuurlijke agenda van de nieuwe gemeente. We vrezen dat er weinig aandacht overblijft om te zorgen voor sterke dorpen en een vitaal platteland. Daarbij komt dat de gemeente Oldambt vanaf het ontstaan in 2010 nog geen duurzaam financieel evenwicht heeft bereikt. De gemeente heeft een kwetsbare economische infrastructuur en een voorzieningenniveau dat vooral in de dorpen onder druk staat. Op peil houden van het koopcentrum, de Blauwe Stad, het toerisme naar het gebied op gang brengen, het zijn stuk voor stuk flinke opgaven voor deze gemeente. Wij schatten in dat dit in combinatie met de opgaven in Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren voor één gemeente te veel wordt om op al deze punten te gaan scoren.

Aan de andere kant liggen er natuurlijk wel kansen nu het Duitse achterland steeds belangrijker wordt voor Groningen, omdat het economisch zwaartepunt in Europa sinds 1990 sterk naar het Oosten is opgeschoven. Oldenburg, Bremen, Hamburg zijn in de afgelopen periode veel belangrijker geworden dan de Randstad voor groei en innovatie in Noord-Nederland. De eerder genoemde nadelen van deze optie wegen voor ons echter zo zwaar dat ze niet opwegen tegen de plus op het punt van economisch ontwikkelingspotentieel.

Drie opties gewogen

Op basis van genoemde argumenten maken wij een eenduidige keuze voor de vorming van de gemeente Gorecht, bestaande uit Hoogezand-Sappemeer, Haren, Menterwolde en geheel Slochteren. Er is voor ons geen reden om andere opties verder te onderzoeken.

Input voor de nieuwe gemeente

Welke van de opties het ook wordt, een aantal zaken vinden we belangrijk voor de nieuwe gemeente. We willen met elkaar samen optrekken en afspraken maken over beleid, financiën en een proces om te komen tot herindeling. Een proces met go en no go-moment(en). De integrale toekomstvisie, waar ook de visitatiecommissie over adviseert, stellen we gezamenlijk op. Samen maken we een nieuwe stip aan de horizon, die leidend zal zijn bij het bouwen van de nieuwe gemeente. Onderwerpen die daarop niet mogen ontbreken zijn het vasthouden aan het vertrouwen in de kracht van inwoners, multischalligheid, relatie inwoner-bestuur, bereikbaarheid en nabijheid van dienstverlening en bestuur, voorzieningen, de decentralisaties in het sociale domein en in het bijzonder de sociaaleconomische problemen die we daarbij het hoofd moeten bieden.

Naast grootschaligheid ook kleinschaligheid

De commissie Jansen spreekt over grootschaligheid en kleinschaligheid tegelijkertijd. Dat gemeenten groter worden dient publieke doelen; maar "nooit mag in een gemeente het zicht verloren gaan op de inwoners, vitaliteit van gemeenschappen en lokale omstandigheden en behoeften", aldus de visitatiecommissie.

Wij onderschrijven deze beweging van meer eigen kracht. Dat doen we al jaren, zoals blijkt uit onze toekomstvisie Het land van Slochteren 2020 (vastgesteld zomer 2008), waarin we het vooral hadden over eigen en gedeelde verantwoordelijkheid. Het blijkt ook uit de bestuurlijke agenda van zomer 2012, waarin het vertrouwen in mensen voorop staat. In inwoners, verenigingen, maatschappelijk middenveld, in onszelf. We zijn er dus al een tijdje mee bezig. En toch kan de kracht van inwoners, straten, buurten of dorpen beter benut worden. Een grotere afstand tussen bestuur en bewoners kan daarbij juist helpen, aldus de Commissie. Overheidsparticipatie vraagt een andere werkwijze en opstelling van bestuurders en ambtenaren. De Commissie ziet in navolging van de Raad voor het Openbaar Bestuur een andere verhouding tussen overheid en samenleving ontstaan. Men pleit 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!". Daar past een overheid bij die faciliteert, stimuleert of regisseert. En pas reguleert wanneer dat echt niet anders kan. De ervaring in andere heringedeelde gemeenten laat zien dat grotere gemeenten juist beter in staat zijn dorpen en gemeenschappen ruimte en mogelijkheden te bieden om de eigen verantwoordelijkheid waar te maken.

Bestuurlijke cultuur in Groningen

De visitatiecommissie geeft in het eindrapport Grenzeloos Gunnen een scherp oordeel over de bestuurlijke cultuur in de provincie Groningen. Dan heeft de commissie het over de relatie tussen gemeenten en provinciaal bestuur, waarbij de meerwaarde van een provincie die boven de partijen staat hier onvoldoende of niet wordt gezien. Ook gaat het over de verhouding tussen de twee grootste spelers, het provinciebestuur en het bestuur van de stad Groningen die elkaar op hetzelfde speelveld voortdurend tegenkomen en vaak in de weg zitten.

Uiteindelijk is het vooral de verhouding tussen alle overheden, waarbij bestuurders onvoldoende oog hebben voor de noodzaak om samen te werken aan de grote maatschappelijke en economische opgaven. Met deze houding doen ze onvoldoende recht aan de belangen van alle inwoners van onze provincie. Lokaal bestuur is te veel gericht op de kleine onderwerpen van plaatselijk belang en heeft onvoldoende oog voor de grote regionale en zelfs (internationale) opgaven. Die lokale focus leidt tot het nastreven van kleine successen, zo nodig ten koste van de buurgemeenten.

Daarom constateert de visitatiecommissie dat een ingrijpende verandering van de politieke en bestuurlijke cultuur in onze provincie nodig is, willen de overheden samen met partners als ondernemingen, kennisinstellingen en maatschappelijke ondernemingen in staat zijn de echte en grote uitdagingen in Noord-Nederland op te pakken. Voldoende besef van urgentie en minder partijen aan tafel moet leiden tot snellere en betere besluitvorming. Economische ontwikkeling, aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt, instandhouding van het voorzieningenniveau in een situatie van krimp en vergrijzing, ruimtelijke kwaliteit in de bebouwde en onbebouwde omgeving, het zijn allemaal grote opgaven waarvoor naar het oordeel van de visitatiecommissie een grotere schaal van denken en doen nodig is.

Hoewel een bestuurlijke schaalvergroting wel een belangrijke voorwaarde is voor een cultuur waarin gemeenten en overheden elkaar het succes gunnen, is een verandering van cultuur dan nog geen vanzelfsprekendheid. Daar is meer voor nodig. Uit evaluerend onderzoek naar eerdere herindelingsoperaties blijkt dat in een heringedeelde gemeente de ambtelijke organisatie relatief snel op een hoger niveau gaat functioneren, maar dat de bestuurlijke en politieke cultuur veel minder snel mee verandert is met de schaalgrootte.

We vinden het van belang dat verandering van de bestuurlijke cultuur in Groningen niet wordt gezien als een autonoom of organisch proces, maar dat dit uitdrukkelijk als een majeure (cultuur)veranderingstraject wordt georganiseerd. Dat kan niet zonder de verantwoordelijkheid hiervoor helder te beleggen, bij voorbeeld bij de VGG, met ondersteuning van de vereniging van griffiers en de Broederschap van gemeentesecretarissen. Ook helpt het om een gezaghebbende en onafhankelijke partij (dus niet de provincie) verantwoordelijk te maken voor de uitvoering en de monitoring van de opbrengsten van het cultuurveranderingstraject.

Ook binnen de nieuwe gemeente onderschrijven we het belang van een verandering van cultuur die de positieve effecten van de structuurverandering ondersteunt en bekrachtigt, zowel in het politiek-bestuurlijke als in het ambtelijke domein. In het traject naar de nieuwe gemeente kunnen we hier niet vroeg genoeg mee beginnen.

Vervolgstappen

Met de colleges van de betrokken en omliggende gemeenten wordt frequent overleg gevoerd. Bestuur van de VGG en het college van Gedeputeerde Staten van Groningen zullen wij periodiek informeren over de voortgang in het herindelingstraject.

Als er dorpen zijn waarvoor het herindelingstraject specifieke gevolgen mocht hebben zullen wij apart met de inwoners van deze dorpen communiceren, via de verenigingen dorpsbelangen. Communicatie met de inwoners verloopt via de reguliere media: website, de gemeentelijke pagina van 't Bokkeblad en social media.

Medewerkers worden rechtstreeks en via de ondernemingsraad betrokken bij het herindelingstraject.

De raad zullen wij voortdurend informeren over relevante ontwikkelingen in de omliggende gemeenten en in de provincie.

Op basis van het besluit van de raad over dit voorstel verwachten wij in het 4e kwartaal van 2013 een concept-herindelingsontwerp voor besluitvorming aan de raad aan te kunnen bieden. Of dit lukt hangt vanzelfsprekend ook af van het tempo van besluitvorming in de andere gemeenten.

Effecten van de herindeling op de bestaande samenwerking

Er zal een natuurlijke ontwikkeling plaatsvinden waarbij het accent langzaam verschuift van de huidige gemeente en de huidige samenwerking naar de vorming van de nieuwe gemeente met alles wat daar voor nodig is. In de samenwerking zullen we steeds meer anticiperen op de nieuwe gemeente. In eigen huis bevorderen we die overgang door een expliciete heroverweging van alle beleid en activiteiten. Bij alles wat we doen en nog gaan doen vragen we ons af hoe dit past in het traject naar herindeling. Zodra duidelijk is hoe de nieuwe gemeente er uit komt te zien, zullen we nieuw beleid ook op de nieuwe schaal gaan ontwikkelen. Als we activiteiten op het gebied van dienstverlening, bedrijfsvoering of beleid lokaal, nog wel op Slochter schaal uitvoeren, moet daar een heel goede reden voor zijn. Sommige zaken zijn verplicht of kunnen we om andere redenen niet langer uitstellen. Daarnaast willen we achterstallig onderhoud voorkomen; wat goed is moet goed blijven, om het in te brengen in de nieuwe gemeente zodra dat kan.

Conclusie

We hebben vastgesteld dat in de gemeente breed draagvlak is voor een herindeling van de gemeente Slochteren. We willen samen met de huidige gemeenten Menterwolde, Hoogezand-Sappemeer en Haren een nieuwe gemeente Gorecht in Midden-Groningen vormen. Uit deze vier gemeenten ontstaat een nieuwe gemeente met voldoende inwoners om op de huidige en toekomstige taken berekend te zijn, qua bestuurskracht en qua omvang van de organisatie. Doordat ook de gemeente Haren opgaat in de nieuwe gemeente Gorecht krijgt Groningen een robuuste buurgemeente ten zuidoosten van de stad. Als betrouwbare buur en stevige samenwerkingspartner in de overgang van stad naar periferie kan deze nieuwe gemeente bijdragen aan de realisatie van de ambities van de stad Groningen als belangrijkste motor voor voorspoed en ontwikkeling van heel Noord-Nederland. Wij stemmen niet in met het advies van de visitatiecommissie, omdat dit voorstel in onze ogen een beter alternatief is en wij vertrouwen hebben in de mogelijkheid om dit alternatief te realiseren.

Deze opvatting willen wij, indien de andere gemeenten deze voorkeur delen zo snel als mogelijk en verantwoord is uitwerken in een concreet herindelingsadvies.

Als de voorkeursvariant van de gemeente Slochteren niet haalbaar is, bij voorbeeld omdat een andere gemeente definitief een andere keuze maakt, ontstaat er een nieuwe situatie. Pas dan is er voor ons aanleiding om alternatieve opties te gaan verkennen.