

Eindrapport van de
Visitatiecommissie
'Bestuurlijke Toekomst
Groningen'



Grenzeloos Gunnen

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

Grenzeloos Gunnen

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

Eindrapport van de Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'

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

De leden van de Visitatiecommissie zijn:

Mr. G.J. Jansen (voorzitter)

Mevrouw mr. S.E. Korthuis

Prof. dr. A.F.A. Korsten

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

28 februari 2013

Inhoudsopgave

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

Voorwoord

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

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

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

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

Geert Jansen, voorzitter

Sandra Korthuis

Arno Korsten



Samenvatting

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



1 Opdracht en werkwijze van de commissie

OPDRACHT

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

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

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

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

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

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

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

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

WERKWIJZE

Documentenanalyse en eerste gespreksronde

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

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

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

Gesprekken met raadsleden

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

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

Visitatiegesprekken

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

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

Achtergrondgesprekken en gesprekken met stakeholders

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

Tussentijds overleg met de bestuurlijk opdrachtgevers

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

Presentatie eindadvies (28 februari 2013)

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

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

Ons Buurthoes



2 Context en speelveld

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

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

Bestuurlijke agenda Kabinet-Rutte II

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

Overeengekomen rol en taken provincies en gemeenten

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

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

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

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

Decentralisaties

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

Robuuste gemeenten en landsdelen

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

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

Wettelijke context

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

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

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

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

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

Nieuw Beleidskader Herindeling

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

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

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

Visie van provinciebestuur en VGG

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

"De huidige (omvang van de) gemeenten in de provincie Groningen in beschouwing nemend, denken wij dat het voor veel gemeenten moeilijk wordt hun (toekomstige) taken op een goede manier uit te voeren. (...) Opschaling kan op verschillende manieren gestalte worden gegeven, door (verdere) ambtelijke samenwerking, door bestuurlijke samenwerking of door fusie (herindeling). Uiteraard kan er ook sprake zijn van zowel ambtelijke en bestuurlijke samenwerking of alleen bestuurlijke samenwerking. Zowel samenwerking tussen gemeenten (in clusterverband) als een fusie moet in onze ogen aan een aantal kwaliteitseisen voldoen, onder andere op het gebied van bestuurlijke en ambtelijke capaciteit, (gemeente)financiën, interne samenhang en toekomstbestendigheid."

Recente adviezen over de verhouding overheid en samenleving

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

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

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

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

Europa

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

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

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

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



3 Een versnipperd bestuurlijk landschap

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

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

3.1 DE URGENTIEAGENDA

Maatschappelijke opgaven en kansrijke ontwikkelingen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

instellingen is op vele terreinen een must.

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

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

Financiën staan onder druk

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 SAMEN WERKEN IN CLUSTERS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 MULTISCHALIGHEID

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

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

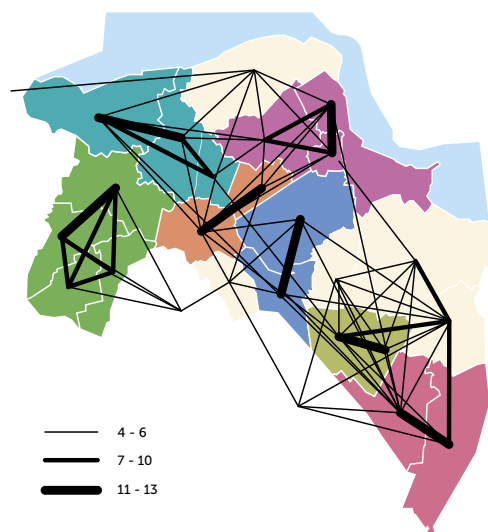
van clusteroverstijgende samenwerking en van samenwerkingsverbanden tussen een deel van het ene cluster met een deel van een ander cluster.

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

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

Aantal terreinen waarop Groninger gemeenten met elkaar samenwerken.

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



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

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

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

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

Samenwerking op provinciale schaal

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

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

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

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

Observaties en opvattingen van externe stakeholders

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

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

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

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

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

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

3.4 ONTOEREIKENDE BESTUURLIJKE ORGANISATIE

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

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

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

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

Een laatste oorzaak voor de geringe positieve resultaten van de overvloedige samenwerking ligt in de verhouding stad en ommeland en in de verhouding tussen gemeenten en de provincie. De stad is politiek-bestuurlijk, financieel en economisch zo veel machtiger dan de rest. Van oudsher bestaat er wantrouwen in het ommeland over de bedoelingen en intenties van de stad. Samenwerking strandt dan ook vaak op deze disbalans en de psychologische gevolgen daarvan voor de kleinere gemeenten. De manier waarop

stad en provincie met elkaar omgaan, versterkt dit nog eens. Doordat beide partijen elkaar nog wel eens in de haren vliegen, worden gevoelens van discomfort onder de omliggende gemeenten versterkt. Kracht en tegenkracht dienen meer in balans te komen. Dit wenst de stad zelf ook. De stad heeft behoefte aan een gezamenlijke koers met de omliggende gemeenten en aan partnerschap van medeoverheden die gezond tegenwicht bieden.

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

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

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



4 De bestuurlijke toekomst in Groningen

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

4.1 CONCLUSIES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Groningen kan zich de bestuurlijke versnippering niet langer permitteren.

4.2 STRUCTUUR- EN CULTUURVERANDERING

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

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

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

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

De commissie ziet als belangrijkste voordelen van bestuurlijke schaalvergroting:

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

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

4.2.1 *Een cultuur van grenzeloos gunnen*

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

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

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

4.2.2 *Nieuwe structuur*

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

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

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

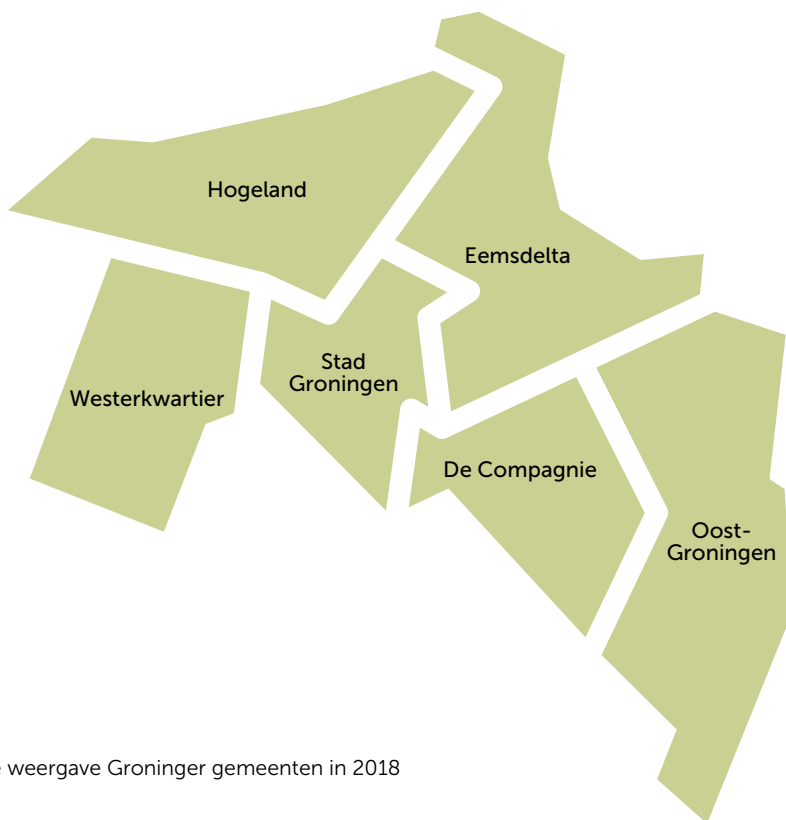
Kaartbeeld 1:

Groninger gemeenten in 1960



Kaartbeeld 2:

Huidige gemeentegrenzen



Kaartbeeld 3:

Schetsmatige weergave Groninger gemeenten in 2018

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 ANDERE BELANGRIJKE ASPECTEN IN HET VERANDERPROCES

4.3.1 *Naast grootschaligheid, kleinschaligheid*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.2 *Multischaligheid blijft*

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

4.3.3 *Bestuurlijke en ambtelijke competenties*

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

Ambtelijke kwaliteit

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

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

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

Bestuurlijke kwaliteit

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

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

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

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

4.4 EEN GRONINGER AANPAK

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

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

Tijdpad

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

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

Mijlpalen of tussenresultaten

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

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

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

Integrale gebieds- of toekomstvisies

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

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

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

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

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

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

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

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

Samenwerkingsagenda

Op basis van de gebieds- of toekomstvisie komen de participanten van de nieuwe gemeente tot een gezamenlijke agenda. In deze agenda staat: Welke stappen men gaat zetten om van samenwerking tot samenvoeging te komen (processtappen inclusief een tijdpad).

Wat men in de tussentijd gaat ondernemen om alvast aan de geconstateerde ontwikkelopgaven en de verdere invoering van de decentralisaties te werken.

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

Van A naar B volgens de regels van B

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

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

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

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

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

Betrekken samenleving

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

Drentse gemeenten

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

Procesregie

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

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

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

Neem de lead.

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

Geef als procesregisseur 'rugdekking'.

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

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

Wees een competente procesregisseur.

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

Wees ruimhartig.

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

Organiseer je eigen omgeving.

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

Rol van de VGG

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

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

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

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

Tot slot: de Rijksoverheid

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

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

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

BIJLAGEN

Opdracht en werkwijze Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'

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

Opdracht

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

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

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

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

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

Werkwijze

Gespreksronde (eind september - oktober 2012)

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

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

Visitatiegesprekken (november en december 2012)

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

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

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

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

Schets hoofdlijnen van het advies (januari 2013)

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

Presentatie eindadvies (eind februari 2013)

De commissie zal uiterlijk eind februari haar eindadvies uitbrengen.

Tussentijds overleg met de bestuurlijk opdrachtgevers

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

14 september 2012,

G.J. Jansen

S.E. Korthuis

A.F.A. Korsten

Analyse samen werken in clusters

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

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

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

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

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

Sterke punten

Uit het clusteronderzoek komen de volgende sterke punten naar voren.

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

Zwakke punten

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

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

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

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

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

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

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

Het Model Ten Boer

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

Sterke punten:

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

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

Zwakke punten:

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

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

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

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

Samenwerking Groningen - Haren

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

Visie op het cluster

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

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

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

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

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

Sterke punten

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

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

Zwakke punten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Cluster BMW (Bedum, De Marne en Winsum)

In 2006 is de clustervorming begonnen met als doelen:

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

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

Sterke punten

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

Zwakke punten

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

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

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

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

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

5 Cluster Hoogezand-Sappemeer en Slochteren

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

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

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

Sterke punten

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

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

Zwakke punten

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

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

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

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

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

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

6 Cluster BSV (Bellingwedde, Vlagtwedde en Stadskanaal)

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

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

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

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

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

Sterke punten

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

Zwakke punten

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

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

Visie op samenwerking vanuit het perspectief van Stadskanaal

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

Visie op samenwerking vanuit het perspectief van Bellingwedde en Vlagtwedde

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

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

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

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

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

Bellingwedde werkt ook samen met Oldambt en andere gemeenten.

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

7

Cluster Veendam, Pekela en Menterwolde

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

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

Sterke punten

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

Zwakke punten

De zwakke punten van De Kompanjie zijn:

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

Visie op clustersamenwerking vanuit de Kompanjie

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

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

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

Pekela spreekt de voorkeur uit voor een zelfstandig Pekela.

Visie clustersamenwerking vanuit Menterwolde

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

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

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

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

Sterke punten Oldambt

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

Zwakke punten Oldambt

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

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

Wat zijn de leerpunten van het fusieproces?

De gemeente Oldambt benoemt de volgende lessen van het fusieproces:

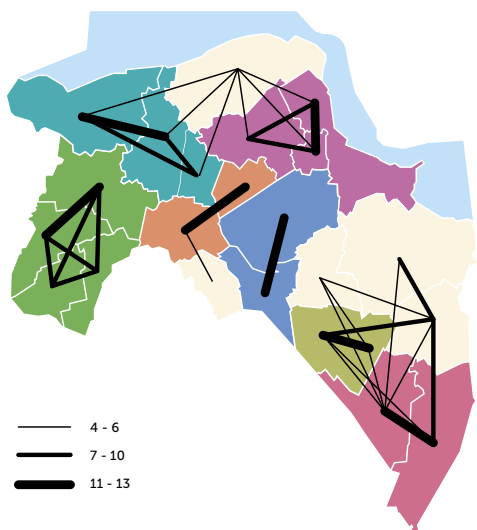
- » Doe het snel.
- » Wees duidelijk over de bestuurlijke cultuur en de organisatiecultuur.
- » Breng evenwicht aan tussen integratie en vernieuwing.
- » Probeer een kwaliteitsslag te maken.
- » Betrek de samenleving er bij.

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

Leerpunten over het resultaat van de fusie waren:

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

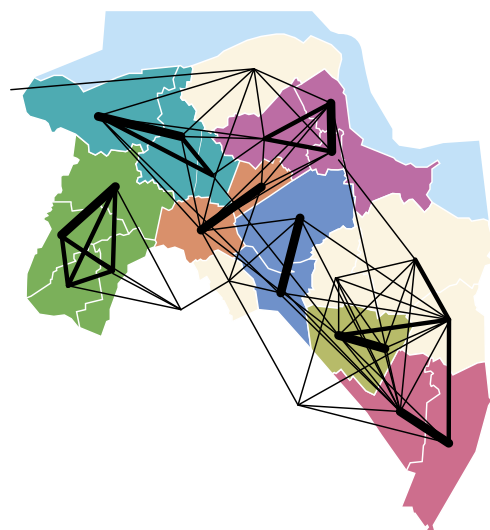
Kaartbeelden huidige samenwerkingsverbanden



Figuur 1:

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

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



Figuur 2:

Aantal terreinen waarop Groninger gemeenten met elkaar samenwerken.

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

Overzicht gesprekspartners

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

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

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

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

Achtergrondgesprekken

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

Geraadpleegde stakeholders

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

Overzicht geraadpleegde documenten

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

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

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

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

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

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



COLOFON

Tekst

Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen:

Geert Jansen (voorzitter)

Sandra Korthuis

Arno Korsten

Hannie te Grotenhuis, secretaris (Prachttrajecten)

Carla de Rie, secretaris (Lysias Consulting Group)

Ontwerp en vormgeving

Johan van den Tol, Zuidhorn

Beeldmateriaal

Provincie Groningen

Drukwerk

AVANT GPC, Utrecht

Reacties naar het secretariaat van de Commissie,

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

Lysias Consulting Group: 033 - 4647070

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