

Vergadering: 14 april 2015  
Agendanummer: 8  
Status: Besluitvormend  
Portefeuillehouder: M.A.P. Michels  
Behandelend ambtenaar A. van Hoorik, 0595-447720  
E-mail: gemeente@winsum.nl (t.a.v. A. van Hoorik)

**Aan de gemeenteraad,**

**Onderwerp:**

Bestuurlijke toekomst (herindeling)

**Voorgestelde besluit:**

1. De raad voor te stellen haar voorkeur uit te spreken voor een herindeling met de gemeenten De Marne, Eemsmond en Bedum;
2. Na besluitvorming (raad):
  - a. de gemeenteraden van de andere 6 gemeenten te informeren;
  - b. de raden van de gemeenten Bedum, Eemsmond en De Marne te verzoeken hun bereidheid uit te spreken om de voorkeur bedoeld onder 1 gezamenlijk verder invulling te geven.

**1. Inleiding: de Context**

***Rapport Grenzeloos Gunnen van de Commissie-Jansen***

De Commissie-Jansen bracht in februari 2013 het advies 'Grenzeloos Gunnen' uit aan de provincie en de Vereniging van Groninger Gemeenten. De commissie bracht advies uit over de toekomstige bestuurlijke inrichting van Groningen. Het advies van de commissie was onder andere gebaseerd op de door de gemeenten uitgevoerde clusterevaluaties. Uit deze evaluaties kwam naar voren dat intergemeentelijke samenwerking ontoereikend zou zijn bij de opgaven, waarvoor gemeenten zich nu en in de toekomst gesteld zien. De commissie adviseerde over te gaan tot een ingrijpende herindeling van de gemeenten in Groningen. Deze opschaling zou moeten leiden tot vijf of zes gemeenten in de provincie Groningen in plaats van 23 nu. Daarnaast legde de commissie de vinger op de cultuur van gunnen die versterking vraagt tussen de verschillende overheden, inclusief de provincie.

Na het verschijnen van dit advies hebben wij op uw verzoek een verkenning uitgevoerd naar de herindelingsvariant zoals geadviseerd door de Commissie-Jansen, te weten: het vormen van een gemeente Eemsdelta (DAL-gemeenten, inclusief Eemshaven) en het vormen van een gemeente Hoogeland (BMW-gemeenten, zonder de Eemshaven). In de zomer van 2013 heeft dit geleid tot een variant hierop, namelijk de vorming van één gemeente, bestaande uit de zeven genoemde gemeenten (de G7-variant). De uitkomsten van de verkenning van de G7-variant – met als indicatie dat die nieuwe gemeente mogelijk meerwaarde kan hebben ten opzichte van de variant van de Commissie-Jansen – is op 3 december 2013 voorgelegd aan de zeven gemeenteraden met het verzoek om de colleges op te dragen om deze variant nader te onderzoeken.

### ***Besluiten van de zeven raden in december 2013***

#### ***Hoofddlijn raadsbesluiten 2013***

De besluitvorming in de raden van de zeven gemeenten in mei 2013 leidde op hoofdlijnen tot de volgende uitkomsten:

- Enkele raden gaven in mei 2013 aan zelfstandig te willen blijven in combinatie met andere vormen van samenwerking dan herindeling.
- De meeste raden kozen voor een opschaling.
- De gemeenteraden van de Hoogeland-gemeenten stelden dat de voorgestelde gemeente Hoogeland (dus exclusief de Eemshaven) mogelijk, gezien de opmerking van de commissie Jansen betreffende de financiële ondersteuning, te weinig robuust en onvoldoende toekomstbestendig zou zijn en dat tot verdere opschaling overgegaan zou moeten worden.
- De raden van Bedum, Winsum, Eemsmond en De Marne verzochten de colleges in mei 2013 een onderzoek te starten naar de mogelijkheden om verder op te schalen, waaronder de samenvoeging van Hoogeland met Eemsdelta.
- De gemeenteraden van Delfzijl, Appingedam en Loppersum achtten een DAL-gemeente onvoldoende opgewassen tegen complexe maatschappelijke opgaven en opteerden in 2013 voor een herindeling in DEAL-verband, maar sloten een groter verband in de richting van de Hoogeland-gemeenten niet uit.

*Uw Raadsbesluit december 2013 op basis van amendement PvdA*

Op basis van de uitkomsten van de eerste onderzoeken heeft uw raad in december het volgende besluit genomen:

- In te stemmen met een verdere verkenning naar een mogelijke gemeente Hoogeland/Eemsdelta en deze verkenning te verbreden met de varianten BMW en DAL (conform de commissie Jansen) en de bestaande BMW- (incl. de Eemshaven) en DAL gemeenten;
- de Westerkwartiervariant niet verder te verkennen;
- in stemmen met het ontwikkelen van een gezamenlijke strategische agenda voor de gebiedsopgaven van de in besluitpunt 1 genoemde varianten;
- in te stemmen met het nader uitwerken van een voorstel voor de wijze waarop, naast de beweging van opschaling, invulling gegeven kan worden aan het organiseren van kleinschaligheid, burgers nabijheid en toegankelijkheid van bestuur;
- de richtinggevende uitspraak voor te leggen aan de provincie.

*Uitkomsten verkenning herindeling Noord Groningen*

De besluiten van de zeven raden op 3 december 2013 hielden in dat de raden van de BMW-DEAL-gemeenten (weliswaar op basis van verschillende vertrekpunten) hebben ingestemd met het uitvoeren van een verkenning van een mogelijke herindeling van de zeven gemeenten naar één Hoogeland-Eemsdelta-gemeente.

Deze G7-variant is gespiegeld aan G3/G4-oplossingen, waarbij sprake is van twee nieuw te vormen gemeenten. Hiermee werd recht gedaan aan de discussie in de verschillende raden, zoals hierboven samengevat.

Voor deze verkenning is in onderlinge samenhang onderzoek gedaan naar de inhoudelijke maatschappelijke opgaven van onze regio, de financiële situatie en de organisatie van kleinschaligheid en overheids nabijheid. Deze onderzoeken zijn in het afgelopen jaar uitgevoerd. In de rapportage '*Uitkomsten verkenning herindeling Noord Groningen*' (d.d. 10 februari 2015) zijn de uitkomsten van de onderzoeken verwoord en in samenhang gepresenteerd. Wij zijn van mening dat mede op basis hiervan antwoord kan worden gegeven op de vragen, zoals door uw raad op 3 december 2013 geformuleerd.

De oplegnotitie van 10 februari 2015 en de onderliggende onderzoeksresultaten zijn reeds in uw bezit.

## 2. Factoren die van belang zijn om te komen tot een goede afweging

### *Verschillende factoren, als geheel van belang voor afweging*

In deze paragraaf schetsen we de uiteenlopende factoren die wij als college van belang achten om uiteindelijk tot een afgewogen besluit te komen. Deze factoren zijn weliswaar verschillend van karakter, maar alle factoren zijn van belang voor een evenwichtige afweging. Het is aan u als raad te bepalen welk gewicht u in samenhang toekent aan de verschillende factoren en die weging uit voeren vanuit het perspectief op het type gemeente dat u voor ogen staat.

#### ➤ *Bestuurskracht*

Hierbij gaat het om de samenhang tussen het schaalniveau van de nieuwe gemeente(n) en het schaalniveau van maatschappelijke vraagstukken. Daarnaast gaat het om de mate waarin het bestuurlijk model bijdraagt aan de versterking van de kracht en kwaliteit van bestuur en organisatie.

De strategische agenda 'Van Lauwerszee tot Dollard tou' (september 2014) geeft aan dat de daarin geïdentificeerde ontwikkelingen zo complex zijn, dat deze niet door een individuele gemeente beantwoord kunnen worden. Extra bestuurskracht en organiserend vermogen zijn noodzakelijk, aldus de strategische agenda. In deze agenda wordt nader ingegaan op wat het passende schaalniveau is voor de verschillende majeure uitdagingen en gebiedsopgaven van Noord-Groningen.

Het schaalniveau van de G3/G4-varianten is volgens de strategische agenda het best passend voor opgaven als aanpassing van de woningvoorraad en vergroten van sociale kwaliteit (leefbaarheid en bereikbaarheid van kwalitatief goede en robuuste voorzieningen). Voor het stimuleren van ondernemerschap is het lokale niveau het best passende schaalniveau.

De meerwaarde van de aanpak op de schaal van de zeven gemeenten heeft met name betrekking op strategische vraagstukken als het gaat om de regionale economie, werkgelegenheid en demografische veranderingen (bevolkingskrimp). Ook de gebiedsopgaven op de terreinen van water en Waddenkust, natuur en landschap, landbouw, omgaan met leegstand en herbestemming, energievoorziening en bereikbaarheid van en vanuit de regio kunnen op de schaal van de gezamenlijke 7 gemeenten het beste worden aangepakt. Veel van deze opgave moeten zelfs boven regionaal worden opgepakt. Samenwerking met andere gemeenten zal dan ook altijd noodzakelijk zijn.

Los van de schaal van een gemeente vraagt de veranderende context waarin de overheid opereert, van gemeenten dat zij nieuwe verbindingen en vormen van samenwerking organiseren met de samenleving. Deze ontwikkelingen vragen om een bewuste rol keuze van de gemeente in relatie tot de samenleving, waarbij de mogelijke rol van de overheid varieert van loslaten tot faciliteren en van stimuleren tot regisseren of reguleren.

➤ *Evenwichtige regionale verhoudingen*

Het gaat bij evenwichtige regionale verhoudingen om goede mogelijkheden om samen te werken met partners buiten de gemeente op verschillende schaalniveaus. Bij een beweging van opschaling kan het aantal samenwerkingsverbanden worden teruggebracht.

➤ *Draagvlak onder politiek, bestuur en maatschappij*

Onder draagvlak verstaan we de mate waarin het bestuurlijk model kan rekenen op steun van politiek, bestuur en maatschappij.

Het Kabinet beoordeelt het draagvlak voor een herindeling vanuit de regionale opgaven en verhoudingen. Bij deze beoordeling wordt niet alleen gekeken naar het draagvlak bij de direct betrokken gemeenten haar inwoners en (maatschappelijke)organisaties maar ook naar de opvatting van de provincie en de buurgemeenten. Om het draagvlak van de inwoners en maatschappelijke organisaties te kunnen beoordelen, vraagt het kabinet aan gemeenten in het herindelingsadvies aandacht te besteden aan het maatschappelijk draagvlak en de wijze waarop dit is vastgesteld, inclusief de eventueel ingediende zienswijzen. Het kabinet vraagt ook aan de betrokken gemeenten in een logboek bij te houden op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties betrokken en geraadpleegd zijn in het herindelingsproces.

Voor draagvlak onder inwoners is de lastendruk een relevante factor. Uit het onderzoek naar lastendruk als gevolg van herindeling komen geen duidelijke verschillen naar voren voor de verschillende herindelingsvarianten (afhankelijk van de herindelingsvariant valt de ene belasting of leges hoger uit en de andere lager). Bij drie gemeenten (Eemsum, Bedum en Winsum) zal bij een herindeling sprake zijn van een stijging van de lastendruk. Dit betreft dan de optelsom van OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing.

Bij de herindelingsvariant zoals voorgesteld door de commissie Jansen Hoogeland/Eemsdelta gaan als gevolg van de afsplitsing van de Eemshaven WOZ-waarden en de daarvan afgeleide ozb-inkomsten (rond € 6 miljoen) over naar de Eemsdelta.

Deze fusiegemeente wordt, door de toename van de WOZ-waarden, gekort op de algemene uitkering ten bedrage van € 1,3 miljoen. Per saldo zou voor een gemeente Eemsdelta een voordeel ontstaan van € 4,7 miljoen. Een nieuwe gemeente Hoogeland zou daarentegen per saldo € 4,7 miljoen minder inkomsten ontvangen, omdat de ozb-inkomsten met € 6,0 miljoen afnemen en de algemene uitkering met € 1,3 miljoen toeneemt. Indien Eemsmond ongedeeld overgaat heeft het voor de BMW variant geen negatief effect

➤ *Democratische legitimatie*

Hierbij gaat het om de koppeling tussen directe democratische legitimatie en de kerntaken van de gemeente. In onze ogen dient de directe democratische legitimatie optimaal te zijn gewaarborgd. Kenmerken van democratische legitimatie zijn betrokken, benaderbaar en aanspreekbaar, transparante besluitvorming, controle van de macht, het budgetrecht van gemeenteraden, maar ook de mogelijkheden om samenwerking te starten en te stoppen.

Samenwerken brengt de nodige coördinatielast met zich mee, zowel voor het bestuur als voor de ambtelijke organisatie. Bovendien hebben samenwerkingsverbanden hun eigen dynamiek, waardoor het voor de gemeenteraad en het college lastig is om integraal afwegingen te maken. Bij samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke regelingen) staat de raad op afstand en is geen sprake van directe democratische legitimatie.

➤ *Effectiviteit*

Onder effectiviteit verstaan we de mogelijkheden om de vraagstukken van de nieuwe gemeente(n) op te lossen en om goede afspraken te maken met de provincie en de Rijksoverheid. Dit kan zijn in de vorm van (tijdelijke) compensaties en in de vorm van cofinanciering voor projecten of programma's die voor de nieuwe gemeente(n) van belang zijn.

Eén G7-gemeente kan een krachtige vuist maken om middelen te genereren voor het aanpakken van majeure uitdagingen en complexe gebiedsopgaven. Vorming van twee gemeenten vergt nauwgezet samen optrekken en een vorm van niet-vrijblijvende samenwerking om middelen te genereren voor het aanpakken van een aantal uitdagingen en gebiedsopgaven.

➤ *Efficiency*

De factor van efficiency heeft betrekking op mogelijkheden om een organisatie op te bouwen die robuust is, kwaliteit levert en een beperkte overhead heeft.

De algemene verwachting bij een herindeling is dat efficiency gerealiseerd kan worden in het ambtelijk apparaat. Gelet op het feit dat de huidige gemeenten de afgelopen jaren al fors hebben gesneden in hun ambtelijke formatie, is die verwachting niet realistisch. Uit benchmarks komt naar voren dat de Noord-Groninger gemeenten beschikken over relatief krappe formaties voor met name de zogenoemde primaire processen. Tegelijkertijd biedt schaalvergroting mogelijkheden om uiteindelijk effectiviteit, kwaliteit en professionaliteit van de dienstverlening beter te organiseren. Kwetsbaarheid van huidige ambtelijke organisaties wordt met een opschaling beter ondervangen. Een beweging van opschaling brengt daarnaast kansen met zich mee om een kwaliteitsslag te realiseren van de ambtelijke organisatie, en vergt tegelijkertijd om investeringen, ook in financiële zin. Slimme en kostenbewuste oplossingen voor de huisvesting van de formatie biedt wellicht mogelijkheden voor beperking van de overhead.

➤ *Duurzaamheid/houdbaarheid*

Doelstelling van de herindeling is om een robuuste en toekomstbestendige gemeente(n) te vormen. De nieuw te vormen gemeente(n) moet kunnen uitgaan van eigen kracht. Voor een nieuw te vormen gemeente gaan we uit van een houdbaarheid van minstens twintig jaar.

Door de toezegging van de Minister van BZK zijn er voor de gemeentelijke financiën in de overgangsfase geen relevante verschillen tussen de twee schaalniveaus van herindeling. Daarbij geldt dat – gelet op de aard en de schaal van de opgaven in dit gebied, maar ook als we kansen willen benutten – in alle gevallen de structurele problemen met betrekking tot de gemeentelijke financiën niet opgelost zijn en daarmee is het gesignaleerde knelpunt van de commissie Jansen ook in de G7 variant niet opgelost. Dat is overigens voor veel gemeenten ook het geval, als er geen enkele herindeling zou plaatsvinden.

➤ *Goede mogelijkheden organiseren kleinschaligheid en burger- of overheidsnabijheid.*

Het organiseren van kleinschaligheid, rekening houdend met verschillen in identiteit, geldt als uitgangspunt voor de toekomstige bestuurlijke inrichting. Het organiseren van kleinschaligheid dient ook in de toekomst zodanig invulling te krijgen, dat sociale innovatie en de ontwikkeling van vitale, initiatiefrijke en ondernemende gemeenschappen alle kans krijgen.

Uit het onderzoek naar 'Kleinschaligheid en overheidsnabijheid' (september 2014) komt naar voren dat hiermee binnen de huidige gemeenten al krachtige ervaringen worden opgedaan en het vooral een kwestie is van inwoners zelf, cultuur en van bestuurlijke wil om de eigen rol hierop aan te passen en kleinschaligheid en overheidsnabijheid te organiseren.

De veranderende context waarin de overheid opereert, vraagt van gemeenten dat zij nieuwe verbindingen en vormen van samenwerking organiseren met de samenleving.

De uitgevoerde inventarisatie biedt vooral voorbeelden van gemeente met een kleiner oppervlakte en beperkt inwoner aantal, vergelijkbaar met G3/G4 variant. Alleen bij de gemeente Sudwest Friesland is er sprake van een inwoner aantal vergelijkbaar met de G7. De oppervlakte van de G7 variant is echter anderhalf keer zo groot.

### **3. Politiek-bestuurlijke omgevingsfactoren**

Het is aan de raad de keuze te maken over de best passende bestuurlijke schaal. Dat is een keuze in vrijheid en tegelijkertijd een keuze in gebondenheid. Die gebondenheid wordt veroorzaakt door politiek-bestuurlijke factoren. Het toetsingskader gemeentelijke herindeling is van belang. (Zie bijlage) maar zeker ook de keuzes die door de omliggende gemeenten gemaakt worden.



#### 4. Voorstel

Voor de verkenning naar een mogelijke herindeling is in onderlinge samenhang onderzoek gedaan naar de inhoudelijke maatschappelijke opgaven van onze regio, de financiële situatie en de organisatie van kleinschaligheid en overheidsnabijheid. De bestuurlijke en politieke afwegingen over het vervolg vragen om het bewaren van de onderlinge samenhang tussen deze onderwerpen.

De vraag welke bestuurlijke schaal het meest gewenst is, is een politiek-bestuurlijke afweging. Weliswaar zijn er 'harde' onderzoeksresultaten beschikbaar, maar de beantwoording van de vraag "*Wat voor gemeente staat ons voor ogen*" is daarbij ook van belang. De weging van de hiervoor beschreven factoren dient vanuit dat perspectief te worden uitgevoerd.

##### *Overwegingen college*

Het college geeft aan de factoren zoals bovenstaand omschreven de onderstaande weging.

Ons staat een gemeente voor die op de hoofdlijnen zelfstandig haar taken, beleid en dienstverlening kan organiseren en uitvoeren. Een gemeente:

- die politiek-bestuurlijk dicht bij haar inwoners staat;
- die uit gaat van de kracht en het zelf organiserend vermogen van haar inwoners;
- die vanuit het directe contact met haar inwoners beleidsontwikkeling vorm geeft;
- die nadrukkelijk de bestuurlijke samenwerking opzoekt om waar nodig gezamenlijk een extra krachtige vuist te kunnen maken.

Een aantal grote strategische opgaven hebben qua aanpak een reikwijdte die verder gaat dan de zeven gemeenten die bij de onderzoeken betrokken zijn. Als het gaat om de werkgelegenheid hebben we te maken met een arbeidsregio die de gehele provincie Groningen en de kop van Drenthe bevat. Het aardgasdossier gaat over negen tot twaalf gemeenten, de krimpproblematiek speelt zich ook af in Oost-Groningen. Samenwerking op deze en andere terreinen blijft ook bij een herindeling naar één gemeenten noodzakelijk. Het hebben van alle havens in één gemeente kan bestuurlijk makkelijker zijn maar spreiding over drie gemeenten heeft tot nu toe geen belemmeringen gegeven. De aard van de drie havens is sterk verschillend. Het belangrijkste deel van de nieuwe opgaven op de gebieden van het sociale domein, de zorg en Welzijn worden opgepakt in BMW-verband.

Waar nodig vindt opschaling plaats op het niveau van noord Groningen, provinciaal en landelijk. Voor de opgave als aanpassing van de woningvoorraad, het vergroten van de leefbaarheid en bereikbaarheid van kwalitatieve goede en robuuste voorzieningen is de schaal van BMW het meest passend. Voor het stimuleren van ondernemerschap is het lokale niveau het best passend.

De financiële positie van de nieuwe gemeente wordt bepaald door de inkomsten uit het gemeentefonds en de eigen inkomsten van de gemeenten; waaronder de OZB. De financiën geven geen zwaarwegend argument voor een grote of kleine variant mits de Eemshaven onderdeel blijft van de totale gemeente Eemsmond en als eenheid opgaat in de nieuwe gemeente.

Een herindeling van zeven gemeenten naar één gemeente is een omvangrijke operatie waarbij zeven gemeentelijke organisaties ineengeschoven dienen te worden. Een herindeling op kleinere schaal is minder complex en past binnen de huidige vergaande samenwerking op het gebied het sociale en zorg domein. Een opschaling naar zeven gemeenten is een extra belasting boven op de decentralisatie-opgaven (Participatiewet) die nu al veel van de ambtelijke organisaties vragen.

De toekomstbestendigheid van de nieuwe gemeente lijkt te pleiten voor zo groot mogelijk. Echter waar is dan de grens ? We kunnen constateren dat het grootste deel van de strategische opgaven binnen een kleinere variant kunnen worden gerealiseerd. Niet te verwachten is dat meer taken die de omvang van een kleinere variant te boven gaan naar de gemeente worden over geheveld.

De burgers nabijheid of beter gezegd de politiek-bestuurlijke nabijheid vraagt om een schaal die ook voor de inwoners herkenbaar is. De bewonersraadplegingen in 2013 en in 2015 laten zien dat de inwoners sterk voor een kleinere schaal pleiten. Een gemeente met de omvang van de BMW-gemeenten kent een (land)oppervlakte van 503 km<sup>2</sup>. Een gemeente van Lauwerszee tot Dollard tou kent een oppervlakte van 770 km<sup>2</sup> en is qua landoppervlakte anderhalf keer zo groot als de huidige gemeente Zuidwest-Friesland (433 km<sup>2</sup>). De grootste gemeente qua landoppervlakte tot nu toe. Naar onze mening kunnen de inwoners zich in een toekomstige G7 gemeente onvoldoende herkennen; of de bestuursorganen voldoende politiek-bestuurlijke nabijheid organiseren. Daarentegen zijn voor varianten op kleinere schaal diverse werkende voorbeelden beschikbaar.

Op basis van deze weging stellen wij u voor om een voorkeur uit te spreken voor een herindeling met de gemeenten De Marne, Eemsmond en Bedum omdat deze in onze ogen het meest evenwicht biedt tussen voldoende bestuurskracht voor de strategische opgaven, burgernabijheid en financiële draagkracht. Daarnaast zal daar waar noodzakelijk nadrukkelijk de samenwerking worden gezocht met andere gemeenten.

In deze fase spreken we van een intentiebesluit. Het besluit over de voorgenomen herindeling (herindelingsvoorstel in het kader van de wet Arhi) volgt later dit jaar. Dan is ook de formele toetsingsrol van de provincie en het Rijk aan de orde. Als ook de raden van de andere zes gemeenten later dit jaar de definitieve koers hebben bepaald, zal de provincie Groningen en de Minister van BZK een toets uitvoeren op het herindelingsvoorstel.

Burgemeester en wethouders van Winsum,

M.A.P. Michels, burgemeester

drs. R.J. Bolt, secretaris

Bijlagen:

1. Toetsing herindelingsvoorstel door provincie en Ministerie BZK;
2. Brief van college van gedeputeerde staten van de provincie Groningen - d.d. 12 maart 2015 - gericht aan de gemeente Delfzijl.

Agendnummer: 8  
Vergadering: 14 april 2015

De raad van de gemeente Winsum;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders;

b e s l u i t :

1. De raad voor te stellen haar voorkeur uit te spreken voor een herindeling met de gemeenten De Marne, Eemsmond en Bedum;
2. Na besluitvorming (raad):
  - a. de gemeenteraden van de andere 6 gemeenten te informeren;
  - b. de raden van de gemeenten Bedum, Eemsmond en De Marne te verzoeken hun bereidheid uit te spreken om de voorkeur bedoeld onder 1 gezamenlijk verder invulling te geven.

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Winsum in zijn openbare vergadering van 14 april 2015

De raad voornoemd,

voorzitter,

griffier,