

Aan: de gemeenteraad van Appingedam, Bedum, Delfzijl, Eemsum, Loppersum, De Marne en Winsum  
i.a.a. de respectievelijke colleges

Onderwerp: schaalvergroting en herindeling

Geachte dames en heren,

## **1. Inleiding**

Voor u ligt een ongebruikelijke brief qua procedure en qua adressering. Er is ook een ongewone aanleiding. Alle gemeentebesturen zijn (steeds meer) overtuigd van nut of noodzaak tot schaalvergroting en gemeentelijke herindeling, maar de zeven raadsbesluiten van eind maart 2015 leidden niet tot een oplossing, in welke variant ook; de ene raad wil een samenvoeging die een andere raad niet wenst. Zo ontstaat het risico dat er op dat terrein niets gebeurt. En dat wordt in geen gemeentebestuur verstandig geoordeeld.

Raadsbesluiten binden: niet alleen een raad, maar ook een college en een burgemeester. Dat maakt een ten opzichte van maart van dit jaar op te stellen hernieuwd voorstel van de stuurgroep welhaast onmogelijk.

Tegelijk is de stuurgroep - met daarin de burgemeesters en secretarissen van de zeven gemeenten - van mening dat het proces van schaalvergroting moet worden afgehecht. Dat is u eerder ook toegezegd. En belangrijker nog: als er resultaat geboekt moet worden om groeiende kwetsbaarheid te voorkomen en als de eigen regie daarop nog steeds een essentieel onderdeel wordt gevonden, moet dat afhechten ook worden gebruikt voor een uiterste poging om dat resultaat alsnog te behalen.

Die overwegingen waren voor de burgemeesters aanleiding mij te vragen om van grotere afstand, minder gebonden, objectiever en met input van hen een brief aan de zeven gemeentebesturen voor te leggen. Daarmee wordt het herindelingsproces afgerond en kan ook perspectief geboden worden op resultaat.

Mijn brief heb ik als volgt opgebouwd. Ik begin onder punt 2. met de zeven raadsbesluiten van maart 2015. In punt 3. beschrijf ik de ontwikkelingen sindsdien. Daarna ga ik onder 4. in op de (on) haalbaarheid van de oplossingsrichtingen, voor zover in eigen regie en op eigen kracht een betere bestuurlijke herinrichting in Noord Groningen moet worden bereikt en sluit ik onder 5. af met een voorstel voor het vervolg daarop.

## **2. De raadsbesluiten van maart 2015**

Afgelopen voorjaar is het voorstel tot bestuurlijke schaalvergroting in zeven gemeenteraden behandeld. Algemeen werd de noodzaak daartoe onderschreven of de onafwendbaarheid daarvan onderkend.

Vier van de zeven gemeenteraden (Appingedam, Bedum, Eemsmond en De Marne) waren van oordeel dat om allerlei redenen met zeven gemeenten (G7) samen daarin het best kon worden voorzien.

De raad van Delfzijl en die van Loppersum waren van oordeel dat DEAL (Delfzijl, Eemsmond, Appingedam, Loppersum) daarvoor voldoende oplossing bood.

De raad van Winsum koos als oplossing een andere G4 dan DEAL, namelijk bestaande uit Bedum, Winsum De Marne en Eemsmond, inclusief diens haven.

Het proces dat aan de orde was rond deze besluitvorming in de zeven raden, laat een aantal aspecten zien dat van belang is om mee te nemen in de analyse, omdat niet alleen de inhoud van een besluit, maar ook de context ervan een rol kan spelen bij de weging ervan.

In het proces naar zeven raadsbesluiten is gebleken dat niet alle raden op hetzelfde moment het onderwerp hebben willen agenderen. De raad van Winsum heeft zijn opiniërende vergadering op dezelfde avond als de andere zes raden gehouden, en besluitvorming 14 dagen later afgerond. Dat raadsbesluit omvatte, zoals gemeld, een variant bestaande uit BMW (Bedum, De Marne, Winsum, Eemsmond). Nadien hebben de BME gemeenten elk gereageerd dat zij deze variant niet steunen.

Bij de besluitvorming in Eemsmond is er een besluit vooraf gegaan aan het genomen besluit om in te stemmen met de G7 variant. En dat is dat de raad eerst heeft besloten dat herindeling bijdraagt aan het versterken van de bestuurskracht, indien zelfstandigheid niet langer aan de orde kan blijven. En de raad vond dat dit aan de orde is. Daaraan verbond de raad vervolgens dus dat de herindeling dan op de maximale schaal van G7 gerealiseerd moet worden.

Het college van Loppersum heeft zijn raad voorgesteld om de DEAL-variant als de meest passende schaal te kiezen. Dit heeft de raad van Loppersum in meerderheid overgenomen.

Het college van Delfzijl heeft zijn raad voorgesteld om de DEAL-variant als de meest passende schaal te kiezen. Dit heeft de raad van Delfzijl in meerderheid overgenomen. Uit het aangenomen amendement valt af te lezen dat dit voor de raad een eindvariant is.

De wijze waarop elke raad zijn eigen couleur lokale in het aanbiedings/ voorbereidingsproces naar besluitvorming eind maart heeft ingebracht, was afgesproken, ook nodig en te billijken. Maar het heeft tegelijk in de “aanvliegroute” geleid tot significante onderlinge verschillen, waardoor de uitkomst alleen al op die wijze bijna als vanzelfsprekend niet meer eenzelfde kon worden.

De feitelijke besluiten van de zeven raden, in een 4-3 verhouding als het gaat om de keuze voor een G-7 schaal, laten zien dat er weliswaar draagvlak, maar wel een klein draagvlak was op dat moment voor de G-7. Dat draagvlak was op dat moment te klein in aantal, maar ook binnen een enkele raad door een voorafgaand tussenbesluit maar nipt bereikt.

Tegelijk maken de besluiten van de raden die een andere keuze maakten, dat deze niet realiseerbaar zijn omdat het varianten zijn die expliciet nadien zijn verworpen door de beoogde fusie partners (de variant van Winsum) of door een ander genomen besluit van de overige partners niet realiseerbaar zijn (de variant van Loppersum en Delfzijl).

### **3. Ontwikkelingen sindsdien**

Op 23 april 2015 verscheen het collegeakkoord "Vol Vertrouwen" na en op grond van daaraan voorafgaande verkiezingen van het provinciebestuur. Hoofdstuk 1.3 daarvan spreekt over gemeenten die hun taken en opgaven - steeds vaker groter dan de eigen gemeente - goed aankunnen, en over voldoende schaal en toekomstbestendige bestuurskracht. Herindeling wordt niet langer opgelegd maar gestimuleerd. Het provinciebestuur faciliteert, ondersteunt en bevordert desgevraagd, waar gemeenten zelf het proces van herindeling bepalen.

De stuurgroep heeft de verantwoordelijk gedeputeerde en de Commissaris van de Koning (CdK) op 18 mei 2015 gevraagd tot welk resultaat deze benadering, met als kernbegrippen "van onderop" en "met draagvlak" zou moeten leiden, gegeven de uitkomst van de raadsbesluiten van maart, namelijk 4-3 voor de G7 en twee andere oplossingen. Daarop kwam geen duidelijk en in ieder geval geen ander antwoord dan is omschreven in het collegeakkoord. U bent daarover per brief geïnformeerd.

In juni bleek, zoals gezegd, dat de lijn van de raad van Winsum, namelijk schaalvergroting is noodzakelijk, maar dan in G4 verband, door die andere 3 gemeenten (Bedum, Eemsmond en De Marne) desgevraagd niet werd gedeeld. Gelijktijdig namen de zorgen over uit- dan wel afstel toe.

De brieven vanuit die drie gemeenten, met name die uit Eemsmond - gedateerd 15 juni 2015 - geven ook een belangrijke aanwijzing over de onhaalbaarheid van de richting, waartoe de raden van Delfzijl en Loppersum in maart 2015 hebben besloten. Hiermee wordt gepleit voor DEAL, hetgeen door Appingedam en Eemsmond met hun onderbouwde voorkeur voor de G7 wordt afgewezen.

Inmiddels heeft het college van Gedeputeerde Staten van Groningen op 1 september jl. de "Brief aan Provinciale Staten over de Bestuurlijke organisatie, taak- en roldiscussie, gemeentelijke herindeling, stand van zaken en het verdere proces" verzonden. Deze brief is ook in afschrift naar de gemeentebesturen verzonden. Daarbij verwijzen Gedeputeerde Staten in het algemene deel van deze brief naar het eigen bestuursakkoord dat uitgaat van de genoemde "bottom-up benadering". Het wordt in beginsel aan gemeenten zelf overgelaten om hun eigen keuzes te maken met betrekking tot hun bestuurlijke toekomst en voorstellen te doen tot gemeentelijke herindeling. Wel moet in het herindelingsadvies worden aangetoond dat de voorstellen robuuste, toekomstbestendige en bestuurskrachtige gemeenten in regionaal perspectief opleveren. En ook dat de voorstellen voldoen aan het Beleidskader gemeenteherindeling (28 mei 2013) en de aanvullende provinciale criteria van 25 september 2013, zoals de Staten die toen hebben vastgesteld. Op verzoek van gemeenten zal het college van Gedeputeerde Staten de totstandkoming van gemeenten met voldoende toekomstbestendige bestuurskracht faciliteren, ondersteunen en bevorderen. Het college spreekt van een actieve betrokkenheid en stelt in dat kader bereid te zijn om zijn verantwoordelijkheid te nemen om als actief betrokken partner de rol op zich te nemen die de gemeenten van het college vraagt. Dit, zo stelt het college, heeft als doel om een bijdrage te leveren aan het vinden van een oplossing voor verschillen in opvattingen en standpunten van gemeenten.

In de beoordeling per gebied wordt ten aanzien van Noord Groningen de stand van zaken weergegeven, waarbij de provincie opmerkt dat de ligging van de drie havens in één nieuw te vormen gemeente voor haar een uitgangspunt is.

Ik ga ervan uit dat deze brief samen met die provinciale brief door u zal kunnen worden besproken.

Intussen blijft de inzet van de zeven gemeenten op de terreinen van de drie decentralisaties (jeugd, zorg en werk/inkomen) grote inspanningen vragen. En desondanks nemen de kosten en risico's toe. Dat kan niet zonder intergemeentelijke samenwerking en dit gebeurt ook steeds intensiever, maar niet altijd in dezelfde kring van gemeenten, dus niet in hetzelfde gebied en niet altijd op dezelfde manier. Daarmee is de effectiviteit van die samenwerking begrensd. Dat bevestigen alle gemeenten in hun standpunt van maart jl. maar ook in de eerdere evaluatie van het bestuurskrachtonderzoek uit 2008 namelijk dat samenwerking, met het risico van vrijblijvendheid, geen antwoord meer kan zijn op de gezamenlijke aanpak van die problemen, en dat dus tot herindeling moet worden overgegaan.

Dit geldt onverkort ook voor het gaswinningsdossier. De ontwikkelingen voltrekken zich in een hoog tempo; niet alleen inhoudelijk en qua aanpak, maar zeker ook bij de nieuwe bestuurlijke (ondersteunings)structuren. De gemeenten worden steeds meer betrokken bij steeds complexere samenwerkingsverbanden. De nationaal coördinator Groningen met zijn ondersteuning, de governance ervan en de inpassing met bestaande taken en verantwoordelijkheden zijn daarvan een voorbeeld. Daarmee komt de vraag op of gemeenten in dit gebied voldoende in staat zijn met de huidige bestuurlijke en ambtelijke capaciteit de belangen van de burgers goed in deze gremia te kunnen borgen en daarmee het vertrouwen dat burgers in de gemeenten hebben als eerste overheid te kunnen behouden.

Tenslotte noem ik het nadeel van stagnatie bij de bestuurlijke herinrichting voor bestaande samenwerkingsverbanden. Nieuwe ontwikkelingen in bestaande verbanden worden bij gebrek aan perspectief uitgesteld. En die onduidelijkheid en discussie over de koers kan ook negatieve gevolgen hebben voor het samenwerkingsklimaat in deze regio. Dit wordt ook al deels zo gevoeld.

In april van dit jaar heeft de CdK via de pers bij gelegenheid laten weten dat snelheid bij herindeling geboden is. Die snelheid is zijns inziens geboden omdat we ons gezien de maatschappelijke opgaven als aardbevingen en krimp geen impasse kunnen veroorloven.

#### **4. Beoordeling en afwegingen**

Alles overziende ontstaat in mijn ogen een beeld dat inhoudelijk en als proces zich als volgt laat samenvatten.

Inhoudelijk is er voldoende reden en ook steun om ter versterking van het lokaal bestuur over te gaan tot gemeentelijke herindeling. Over de schaal waarop en over de onderscheiden varianten bestaat geen overeenstemming.

Procesmatig gezien hebben de gemeenteraden daarover besluiten genomen waardoor een eventuele heroverweging van deze besluiten en met name het zoeken naar wel haalbare varianten, ingewikkeld en tijdrovend zal zijn. Dit is extra complex omdat de sterk

coördinerende en beslissende rol van de Provincie vooralsnog lijkt te ontbreken en er in het proces geen “disciplinerende” werking van die rol lijkt uit te gaan.

Ik acht, zoals geschetst, de problematiek in dit deel van Groningen dermate urgent dat een lang proces van onderzoek, consultatie, heroverwegen als absoluut onwenselijk moet worden bestempeld. Er moet hoe dan ook, links om of rechts om en op de kortst mogelijke termijn duidelijkheid komen.

Daarom wil ik u een voorstel aanreiken dat behelst om zo snel mogelijk die duidelijkheid te krijgen over de te volgen koers met betrekking tot gemeentelijke herindeling. Daarbij wordt teruggeslagen naar de standpunten over de adviezen van de commissie Jansen en de besluiten van de raden om de G7 variant te onderzoeken en te spiegelen aan de voorstellen van die commissie.

Onorthodox, minder subtiel maar het is naar mijn mening de enige mogelijkheid om het besluitvormingsproces af te ronden.

Ik ga er daarbij vanuit dat u de volgende uitgangspunten, die zoveel mogelijk afgeleid zijn van besluiten van de zeven gemeenteraden en de toelichtingen daarbij, nog steeds onderschrijft:

1. de gemeenteraden zijn ten principale bereid om de eerdere besluiten tegen het licht te houden (gevolg van het feit dat gemeenteraden bereid zijn met hun besluiten rekening te houden met de gevolgen daarvan voor de rest van de regio);
2. in samenhang daarmee: niets doen is geen optie voor dit gebied;
3. gemeenten willen zelf de regie houden in het herindelingsproces;
4. voorstellen moeten een duurzame oplossing bieden voor alle zeven gemeenten;
5. besluitvorming in het kader van de heroverweging moet vóór 1 januari 2016 afgerond zijn.

## **5. Voorstel**

Gebaseerd op de urgentie van de problematiek, de geschetste ontwikkelingen sindsdien en de aangegeven uitgangspunten, kom ik tot het volgende voorstel dat bestaat uit twee elementen.

1. Aan de gemeenteraden wordt nu gevraagd om het proces van het onderzoek naar de G7-variant en de spiegelingen van alternatieven daaraan af te ronden, door daar waar van toepassing:
  - a. het meerderheidsbesluit voor G7 te herbevestigen;
  - b. gelet op ontwikkelingen en uitkomsten na 31 maart 2015 alsnog voor de G7 variant te kiezen;
  - c. eerdere minderheidsbesluiten te handhaven.
2. De uitkomsten van de besluitvorming in de zeven gemeenteraden vervolgens voor te leggen aan het provinciebestuur en te vragen de regie in het proces over te nemen in relatie tot haar eigen brief van 1 september 2015 en de provincie in dat verband verzoeken om daar conclusies aan te verbinden.

**Slot**

Wil dit voorstel succesvol zijn dan zal in mentaal opzicht veel van gemeentebesturen gevraagd worden. Ook in praktische zin overigens.

Maar de vraagstukken in dit deel van Groningen (waarvan ik mij in verschillende rollen de afgelopen twee jaar ook persoonlijk bewust ben geworden) maken keuzes noodzakelijk.

11 september 2015

Pieter van Geel