

Raadsvoorstel



Raadsvergadering d.d.	: 31 maart 2015
Agendapunt	: 4
Portefeuillehouder	: dhr. F.H. Wiersma
Onderwerp	: Bestuurlijke toekomst - herindeling
B&W besluit d.d.	: 17 maart 2015

Leens, 9 maart 2015

Aan de raad.

1. Context

Van belang is dit voorstel te plaatsen in de volgende 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 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 in 2013 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 (BMWE-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.

Raadsbesluit gemeente De Marne 3 december 2013

De raad besluit na stemming:

1. in te stemmen met het uitvoeren van een verdere verkenning van een mogelijke herindeling van de BMW-DEAL-gemeenten tot één Hoogeland-Eemsdelta-gemeente, van Lauwerszee tot Dollard tou en daarmee een richtinggevende uitspraak te doen over deze herindelingsvariant. De verdere verkenning houdt in dat de agenda's voor deze nieuw te vormen gemeente, zowel op uitvoerend (lokaal) niveau, als op strategisch (bovenlokaal/regionaal) niveau nader in beeld worden gebracht. De raad besluit daarom verder:

2. in te stemmen met het ontwikkelen van een gezamenlijke strategische agenda voor de gebiedsopgaven van de BMW DEAL-gemeenten;
3. 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;
4. in te gaan op de gesignaleerde meerwaarde en dilemma's, die deze variant met zich meebrengen;
5. de richtinggevende uitspraak voor te leggen aan het provinciebestuur.

Hoofdpijn besluiten van de zeven raden in 2013

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

- Enkele raden gaven aan zelfstandig te willen blijven in combinatie met andere vormen van samenwerking dan herindeling.
- De meeste raden kozen duidelijk voor een opschaling.
- De gemeenteraden van de Hoogeland-gemeenten stelden dat de voorgestelde gemeente Hoogeland (dus exclusief de Eemshaven) 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 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 voor een herindeling in DEAL-verband, maar sloten een groter verband in de richting van de Hoogeland-gemeenten niet uit.

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 de zeven raden op 3 december 2013 geformuleerd.

De rapportage van 10 februari 2015 en de onderliggende onderzoeksresultaten zijn eerder aan u verstrekt en digitaal beschikbaar.

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. Vertrekpunt voor besluitvorming over de bestuurlijke inrichting ligt naar ons oordeel in de inhoudelijke analyse van maatschappelijke opgaven van Noord-Groningen. *Welke type gemeente is vereist om de majeure gebiedsopgaven en financiële vraagstukken adequaat en daadkrachtig van een antwoord te voorzien, terwijl tegelijkertijd nieuwe verhoudingen ontstaan tussen overheid en samenleving en steeds meer verwacht wordt van burgerkracht en zelfredzaamheid?*

De strategische agenda ‘Van Lauwerszee tot Dollard tou’ (september 2014) toont 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 de staat van het vastgoed (leefbaarheid en bereikbaarheid van kwalitatief goede voorzieningen). Voor het stimuleren van ondernemerschap is het lokale niveau het best passende schaalniveau.

De meerwaarde van één gemeente (G7-variant), ten opzichte van varianten met twee gemeenten (G3/G4-variant) heeft – nog los van inwonertal en financiële kwetsbaarheid - met name betrekking op strategische vraagstukken op het gebied van de regionale economie, werkgelegenheid en demografische veranderingen (bevolkingskrimp). Ook voor robuuste 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 is inhoudelijk gezien de schaal van de G7-variant het best passend. Daarnaast worden met de G7-variant enkele forse problemen opgelost of verminderd, zoals het onderbrengen van de drie havens onder één bestuurlijke hand en de inrichting van het publieke spoor in het gaswinningsdossier. Deze variant betekent tevens dat de ondeelbaarheid van Eemsmond en de Eemshaven geen punt van discussie meer is.

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 rolkeuze 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.

Van belang is dat de nieuw te vormen gemeente ook beschikt over voldoende economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingskansen. Daarvoor dient in de afweging betrokken te worden de aanwezigheid van (transport)assen die economische ontwikkelingsmogelijkheden bieden.

➤ **Evenwichtige regionale verhoudingen**

Evenwichtige regionale verhoudingen zijn van belang voor samenhang tussen stad en ommeland en voor evenwicht in de verhoudingen met de omliggende gemeenten. Een oplossing is in onze ogen alleen aanvaardbaar, als de oplossing ook voor het totaal goed uitpakt, er balans is in de regionale verhoudingen en gemeenten als gelijkwaardige partners met elkaar en met buurgemeenten kunnen optrekken.

Daarnaast gaat het 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.

Gemeenten dienen de inspraak rond een herindeling goed te organiseren en te faciliteren, zodat inwoners, organisaties en ondernemers de gelegenheid krijgen hun mening te geven over een gemeentelijke herindeling. De plannen voor de herindeling zijn openbaar en iedereen mag er bij het gemeentebestuur op reageren.

Door uw raad is een bijeenkomst voor inwoners en maatschappelijke instellingen c.q. bedrijven georganiseerd op 3 maart 2015 (verslag van deze bijeenkomst als bijlage toegevoegd). Op 7 maart 2015 was er een inloopochtend, waar gesproken kon worden met leden van uw raad.

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 en hun inwoners, 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 (Eemshaven, 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 een keuze voor één van de drie mogelijkheden binnen de G3/G4-varianten veroorzaakt de Eemshaven een onevenwichtig effect. Bij de herindelingsvariant 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.

➤ **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 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 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 uitdagingen en gebiedsopgaven. In deze laatste variant blijft sprake van bovengemeentelijke samenwerkingsconstructies, terwijl in de afgelopen periode, met name op het gebied van de decentralisaties, steeds meer in G7-verband is opgetrokken.

➤ **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 effectiviteit, kwaliteit en professionaliteit van de dienstverlening beter te organiseren. Kwetsbaarheid van huidige ambtelijke organisaties wordt met een herindeling 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 bieden wellicht mogelijkheden voor beperking van de overhead.

➤ **Duurzaamheid/houdbaarheid**

Doelstelling van de herindeling is om een robuuste en toekomstbestendige gemeente te vormen. De nieuw te vormen gemeente moet kunnen uitgaan van eigen kracht en moet generatiebestendig zijn.

Bij de vorming van één gemeente mag een meer duurzame bestuurlijke oplossing verondersteld worden dan bij twee gemeenten (in de zin van toekomstbestendigheid van de herindelingsvariant).

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. Dat is overigens ook het geval, als er geen enkele herindeling zou plaatsvinden.

Daarbij merken wij nog op dat gedeputeerde staten van Groningen erkennen dat de zeven gemeenten in Noord-Groningen worden geconfronteerd met majeure maatschappelijke opgaven (zie bijgevoegde brief van 12 maart 2015). Zij hebben aangegeven de komende maanden nadere afspraken te willen maken over een adequate inzet van hun middelen om deze grote opgaven te realiseren.

➤ **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 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.

Voor het organiseren van kleinschaligheid en burgersnabijheid zijn de verschillen tussen de varianten gering. De uitgevoerde inventarisatie biedt zowel handvatten voor de G7-variant als voor de G3/G4-varianten. De veranderende context waarin de overheid opereert, vraagt van gemeenten dat zij nieuwe verbindingen en vormen van samenwerking organiseren met de samenleving. De bestuurlijke wil om betrokkenheid van burgers op een zo laag mogelijk schaalniveau te organiseren, is voor de uitkomst veel belangrijker dan het verschil tussen één of twee gemeenten in het gebied.

3. Politiek-bestuurlijke omgevingsfactoren

Uiteraard is het binnen een gemeente aan de raad om keuzes te maken met betrekking tot de meest wenselijke bestuurlijke schaal. Die keuze in vrijheid speelt zich echter af binnen een politiek bestuurlijke context (van in ieder geval zeven gemeenten) die de vrijheidsgraden beperkt en de richting van de keuze beïnvloedt, ofwel er is sprake van een vrijheid in gebondenheid.

In ons gebied spelen de volgende factoren daarbij een rol:

- Elke oplossing die door een gemeente wordt aangedragen zal moeten passen in een optimale oplossing voor de gehele regio. Dat is ook een belangrijke toetssteen voor Rijk en provincie (zie bijlage). Niet overgaan tot schaalvergroting is gelet op het geformuleerde provinciale beleid geen optie, dan wel bestaat het risico om geïsoleerd te komen staan.
- Gelet op eerdere uitspraken van de zeven betrokken gemeenteraden is er geen draagvlak voor de Eemsdeltavariant zoals die geadviseerd werd door de Commissie Jansen (deze variant is onvoldoende opgewassen tegen complexe vraagstukken volgens de gemeenteraden van Delfzijl, Appingedam en Loppersum).
- Evenzo is er gelet op de uitspraken van de betrokken gemeenteraden van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsum onvoldoende draagvlak voor een te vormen gemeente Hoogeland (dus zonder Eemshaven) zoals de Commissie Jansen adviseerde.
- Het niet komen tot een eensluidende oplossing/keuze door de 7 gemeenten maakt het gebied kwetsbaar voor ingrepen van "bovenaf" met onbekende inhoud en reikwijdte. Ook kunnen hierdoor zogenaamde 'witte vlekken' ontstaan.

Mede door deze feiten en de geschetste context sloten alle gemeenten in 2013 een opschaling in groter verband (G7) niet uit.

4. Overwegingen

Op basis van de uitkomsten van de verkenning naar een mogelijke herindeling en na weging van de hiervoor beschreven factoren, komen we tot de volgende overwegingen.

We onderschrijven de verschillende wegingen en uitkomsten voor schaal en opgaven. Gelet op de bovenstaande nuancerings en de geschetste bestuurlijke en politieke context bestaat bij het college nadrukkelijk de wens om bij het formuleren van een visie over de schaal van de gemeentelijke herindeling zoveel als mogelijk regie te behouden op het vervolg van het proces, waarbij tevens belang toegekend moet worden aan de factor van evenwichtige regionale verhoudingen in Noord Groningen.

5. 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.

Wij hebben al deze aspecten gewogen en stellen u vanuit die weging voor om in principe te besluiten tot de vorming van één gemeente ‘Van Lauwerszee tot Dollard tou’, de samenvoeging van de gemeenten Delfzijl, Appingedam, Loppersum, Eemsum, Bedum, De Marne en Winsum, als bestuurlijke schaal waarop de nieuwe gemeente gestalte moet krijgen omdat die het meest voldoet aan de toetsings- en afwegingsfactoren die aan de orde zijn.

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 de raden van de G7-gemeenten later dit jaar de koers hebben bepaald, zal de provincie Groningen en de Minister van BZK een toets uitvoeren op het herindelingsvoorstel. Als bijlage bij dit voorstel is enige informatie opgenomen over de criteria en kwaliteitseisen die BZK en de provincie hanteren.

Bijlage: Toetsing herindelingsvoorstel door provincie en Ministerie BZK.

**Het college van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente De Marne,**

de gemeentesecretaris,

dhr. B.W. Verwey

de burgemeester,

dhr. F.H. Wiersma