

Vergaderjaar 2019–2020

35 344

Samenvoeging van de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 juni 2020

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning waartoe de fractie van de PVV inbreng heeft geleverd. De verschillende vragen die zijn gesteld, worden hierna beantwoord in de volgorde waarin de inbreng is geleverd.

De leden van de **PVV**-fractie constateren dat de memorie van toelichting enerzijds spreekt over een herindeling die voortkomt uit het initiatief van de betrokken gemeenten zelf (p. 1) en verderop spreekt over een eerder gestarte Arhi-procedure op initiatief van de provincie (p. 3). Zij vragen de regering hoe die eerdere procedure zich verhoudt tot het eigen initiatief van gemeenten inzake het voorliggende voorstel.

Zoals in de memorie van toelichting en in het herindelingsadvies uiteen is gezet, hebben in de provincie Groningen de afgelopen vijftien jaar meerdere discussies over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten in de provincie Groningen plaatsgevonden. Daarin hebben verschillende herindelingsvarianten de revue gepasseerd. Al in 2008 hebben de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum zelf bestuurskrachtonderzoeken laten uitvoeren, waarvan de uitkomsten destijds leidde tot meer samenwerking tussen deze gemeenten in de regio. In de zomer van 2012 besloten de provincie Groningen en de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) een Visitatiecommissie «Bestuurlijke Toekomst Groningen» (commissie-Jansen) in te stellen. Op 28 februari 2013 bracht deze commissie haar advies uit, getiteld «Grenzeloos Gunnen» over vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen. Zij adviseerde voor het noordelijk deel van de provincie Groningen de vorming van twee nieuwe gemeenten: een gemeente «Hoogeland» (samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsum, zonder de Eemshaven) en een gemeente «Eemsdelta» (samenvoeging van Appingedam, Delfzijl, Loppersum en de Eemshaven). Voor de zeven toenmalige gemeenten in het noordelijke deel van Groningen spitste de vraag zich vervolgens toe op de keuze tussen één

grote gemeente (G7-variant) of een variant van twee nieuw te vormen gemeenten (Het Hogeland en Eemsdelta).

Op 3 december 2013 hebben de raden van de toenmalige zeven gemeenten besloten tot het uitvoeren van een nadere verkenning en uitwerking van de G7-variant, waarbij bij verschillende raden behoefte bestond deze variant te spiegelen aan drie andere herindelingsvarianten waarbij twee nieuwe gemeenten zouden ontstaan, waarbij de Eemshaven in één van de twee nieuwe gemeenten zou komen te liggen.¹ De G7-variant bleek geen haalbare optie bij gebrek aan draagvlak bij alle zeven betrokken raden. In de periode maart – oktober 2016 voerden gedeputeerde staten als vervolg op deze uitkomst – met instemming van de betrokken gemeenten – een open overleg. De toenmalige gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond besloten gedurende het open overleg met elkaar verder te gaan en te gaan toewerken naar een nieuwe gemeente Het Hogeland (per 1 januari 2019). gedeputeerde staten hebben daarop vervolgens op 25 oktober 2016 het open overleg voor de zeven gemeenten beëindigd.

Gegeven dit besluit, en in het licht van de opschaling van gemeenten in andere delen van de provincie Groningen, hebben de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum besloten zelf onderzoek te doen naar hun bestuurlijke toekomst. Het speelveld van deze drie gemeenten werd voor een deel bepaald door besluiten die gemeenten in de regio genomen hadden over hun bestuurlijke toekomst. Het vervolg van het proces is op initiatief van de drie gemeenten en met draagvlak van de betrokken raden en inwoners tot stand gekomen.

Deze leden geven aan dat uit memorie van toelichting niet blijkt dat er in de betrokken gemeenten een volksraadpleging is gehouden onder alle (stemgerechtigde) inwoners. Zij vragen de regering nader te onderbouwen waarom er geen volksraadpleging heeft plaatsgevonden. Daarbij vragen zij hoe de regering kan concluderen dat er sprake is van maatschappelijk draagvlak nu niet alle (stemgerechtigde) inwoners zich uit hebben kunnen spreken over de herindelingsvraag.

De regering beoordeelt bij gemeentelijke herindelingen of er conform het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2018) sprake is van voldoende draagvlak (lokaal bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal). De wijze waarop gemeenten werken aan dat draagvlak is een lokaal-autonome keuze van de gemeenten zelf. In dit geval hebben de betrokken raden er niet voor gekozen een brede volksraadpleging te organiseren, maar hun inwoners op een andere manier met een participatief proces bij dit besluit te betrekken. De drie betrokken raden hebben het herindelingsadvies unaniem vastgesteld. Voor de regering is daarnaast het zeer geringe aantal zienswijze één van de indicatoren geweest om vast te kunnen stellen, dat er sprake is van voldoende maatschappelijk draagvlak voor deze herindeling. Het maatschappelijk logboek laat bovendien zien dat de gemeenten daartoe voldoende inspanningen hebben verricht.

¹ Variant 1: samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond zonder de Eemshaven tot een nieuwe gemeente «Hoogeland» en samenvoeging van de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum, *inclusief* de Eemshaven tot een nieuwe gemeente «Eemsdelta». Dit is de variant die de Visitatiecommissie «Bestuurlijke Toekomst Groningen» heeft voorgesteld.

Variant 2: samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond (BMWE) tot een nieuwe «BMWE-gemeente» en samenvoeging van de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum (DAL) tot een nieuwe «DAL-gemeente».

Variant 3: samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne en Winsum (BMW) tot een nieuwe «BMW-gemeente» en samenvoeging van de gemeenten Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum (DEAL) tot een nieuwe «DEAL-gemeente».

Ook vragen de leden van de PVV-fractie de regering om aan te geven in hoeverre bewoners zich direct hebben kunnen uitspreken over de fundamentele vraag van wel of niet herindelen, of dat de bewoners alleen bevraagd zijn over de nadere invulling en «uitgangspunten» van de herindeling.

In het maatschappelijk logboek (bijlage bij het herindelingsadvies) is opgenomen welke inspanningen er zijn verricht om de inwoners bij het vraagstuk van herindeling te betrekken. Een groot deel van de activiteiten had het karakter van een open gesprek, een dialoog. Daaruit blijkt ook dat de vraag «wel of niet herindelen» vanaf 2013 expliciet op tafel heeft gelegen.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering welke concrete definitie van «bestuurskracht» is toegepast ten aanzien van dit herindelingsvoorstel. Ook vragen zij nader te onderbouwen waarom per «urgente maatschappelijke uitdaging» een gemeentelijke herindeling noodzakelijk is.

Een veel gehanteerde definitie van bestuurskracht is: «het vermogen van gemeenten om hun wettelijke en niet-wettelijke taken uit te voeren en daarvoor de benodigde maatschappelijke en bestuurlijke relaties aan te gaan.»² Deze definitie impliceert een verhouding tussen de opgaven en dienstverlening van gemeenten enerzijds en het vermogen om deze opgaven adequaat tegemoet te treden anderzijds. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2018) heb ik toegelicht dat het bepalen van bestuurskracht echter geen wiskundige exercitie is.³ Verschillende lokale omstandigheden staan dat in wege, en sommige kenmerken van bestuurskracht zijn situationeel afhankelijk. In het voorliggende herindelingsvoorstel hebben gemeenten zelf aangegeven dat duurzame versterking van de bestuurskracht nodig is om de opgaven waar deze gemeenten zich voor geplaatst zien, met kracht aan te kunnen pakken. In het herindelingsadvies hebben deze gemeenten de volgende opgaven geformuleerd: 1) Aardbevingen de baas, 2) Meer mensen aan de slag, 3) Binden van jongeren en voorbereid op minder mensen, 4) Toekomstbestendige zorg en ondersteuning, en 5) Verduurzaming en energietransitie. Het gaat daarbij om opgaven waarvoor specialistische kennis, een robuuste ambtelijke organisatie en een goede regionale samenwerking nodig zijn. Aan de aanwezigheid van deze grote maatschappelijke uitdagingen «an sich» verandert de beoogde herindeling uiteraard niets. De verwachting is wel, zo geven de drie gemeenten in hun herindelingsadvies aan, dat deze herindeling een positieve bijdrage levert aan het verwezenlijken van de door deze gemeenten geformuleerde doelstellingen.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering nader te onderbouwen hoe zij het «binden van jongeren» ziet ten opzichte van de schaalvergroting die ontstaat door de herindeling, waarbij, zo stellen deze leden, de kloof tussen de gemeente en de burger (waaronder de jongere) juist steeds groter wordt.

Een grotere gemeente hoeft niet vanzelfsprekend te leiden tot een grotere afstand tussen (jongere) burgers en de gemeente. Een herindeling met bijbehorend (hernieuwd) debat over het betrekken van inwoners kan er

² In 2010 is een Handreiking bestuurskrachtonderzoek verschenen waar deze definitie in is opgenomen. De handreiking is een gezamenlijke uitgave van IPO, VNG, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten(KING), de Unie van Waterschappen en het Ministerie van BZK.

³ Zie ook de antwoorden op de door de PVV-fractie gestelde vragen in het schriftelijk overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning van 4 juli 2019 (Kamerstukken I, 2018/19, 28 750, nr. G).

toe leiden dat op een zodanige manier werk wordt gemaakt van bijvoorbeeld kernen- en jongerenbeleid, dat doelgroepen op een specifiekere manier worden betrokken bij het gemeentebestuur en dat er meer ruimte ontstaat om participatie op een goede manier vorm te geven.

Voorts vragen deze leden of de regering kan aangeven op basis van welke criteria «verduurzaming en energietransitie» een «urgente maatschappelijke uitdaging» is en wat hier zo urgent aan is?

De drie gemeenten hebben zich in gezamenlijkheid gebogen over de maatschappelijke vraagstukken voor de nieuwe gemeente. Naast mondiale doelstellingen op het gebied van klimaat hebben gemeenten in het herindelingsadvies het belang van duurzame energie voor het gebied benoemd, alsmede de opkomst van energiecoöperaties. In een enquête onder inwoners kwam deze ambitie als meest belangrijke uitdaging naar voren.

In relatie tot de zinsnede in de memorie van toelichting (p. 7) dat het geen voornemens of ontwikkelen bekend zijn om aan te nemen dat de nieuwe gemeente Eemsdelta binnen een afzienbare periode opnieuw bij een herindelingsdiscussie betrokken zal worden, vragen de leden van de PVV-fractie wat de regering (globaal) verstaat onder «binnen een afzienbare periode». Zij vragen die mede gelet op het gegeven dat per 1 januari 2019 onder andere de gemeente Molenlanden is gevormd terwijl delen van die gemeenten circa vijf jaar eerder ook onderdeel van een herindeling waren.

De herindeling van de gemeente Molenwaard ziet de regering als de uitzondering, en niet de regel als het gaat om de vorming van nieuwe, tevens duurzaam bestuurskrachtige gemeenten. Gelet op de herindelingsdiscussies die in de provincie Groningen reeds hebben plaatsgevonden, is het aannemelijk dat er nu eerst gebouwd gaat worden aan de nieuwe gemeente.

Na deze beoogde herindeling ontstaat er een gemeente die naar de inschatting van de regering in ieder geval in de voorzienbare toekomst ten minste meerdere bestuursperioden voldoende bestuurskrachtig is. Verder zijn er in deze specifieke regio geen andere discussies over bestuurskracht gaande, waardoor de regering ook niet verwacht dat de nieuwe gemeente in een nieuwe herindeling zal worden betrokken. Overigens is het in beginsel aan de gemeenten zelf om te besluiten om te zijner tijd al dan niet een nieuwe herindelingsdiscussie te starten.

De leden van de PVV-fractie vragen naar het vraagstuk rond de Eemshaven. Zij vragen nader te onderbouwen waarom dat vraagstuk voorlopig niet opnieuw tot een herindelingsdiscussie zal leiden.

De positie van de Eemshaven is nadrukkelijk onderdeel geweest van de gezamenlijke oriëntatie van de zeven toenmalige gemeenten op de bestuurlijke organisatie in het noordelijk deel van de provincie Groningen. Er is tijdens dat proces komen vast te staan dat er geen draagvlak bestond bij alle zeven gemeenten voor een herindelingsvariant waarbij de Eemshaven en de haven van Delfzijl in één en dezelfde nieuwe gemeente zouden komen te liggen. Met de vorming van de gemeente Het Hogeland per 1 januari 2019, waarin de opgeheven gemeente Eemsmond ongedeelde is opgegaan, is het een gegeven dat beide havens geen deel zullen uitmaken van één en dezelfde gemeente. De gemeenten Delfzijl en Het Hogeland en de provincie werken middels de gemeenschappelijke regeling Havenschap Groningen Seaports intensief samen op het gebied van beheer en ontwikkeling van beide havens.

De leden van PVV-fractie lezen in de memorie van toelichting: «Tegenover de daling van de algemene uitkering staat een afname van de kosten.» (p. 8). Zij vragen deze afname van kosten nader te onderbouwen indien in de nabije toekomst wellicht een plan komt voor de ontwikkeling van een nieuw gemeentehuis. Zij vragen daarbij of de regering of de afname van kosten niet teniet wordt gedaan door de ontwikkeling van een nieuw gemeentehuis. Daarbij vragen zij tot slot of de regering kan aangeven wat de herindeling betekent voor de ontwikkeling van de lokale lasten voor de inwoners van de drie nu nog afzonderlijke gemeenten.

De regering kan niet beoordelen in hoeverre toekomstige besluitvorming tot additionele kosten gaat leiden. Het voornemen van de drie gemeenten is dat gebruik zal worden gemaakt van de bestaande huisvestingsmogelijkheden. Zou dit in de toekomst anders zijn, dan is dat aan de raad van de toekomstige gemeente Eemsdelta om daartoe vanuit de eigen autonome positie te besluiten. De raad is hiertoe bevoegd gelet op het hem toekomende budgetrecht; de regering treedt daar niet in. Ten aanzien van de (hoogte van de) lokale lasten in de nieuwe gemeente Eemsdelta geldt dat deze nog niet bekend zijn. Het is aan de raad van de nieuw gevormde gemeente om keuzes te maken ten aanzien van het harmoniseren van belastingen en de belastingentarieven vast te stellen, waarover aan de kiezer verantwoording wordt afgelegd. Als lokale lasten stijgen is het de vraag in hoeverre die (volledig) toe te schrijven zullen zijn aan de herindeling. Meer aannemelijk is dat die worden veroorzaakt door exogene factoren. De raad van de nieuwe gemeente is namens de inwoners bevoegd om binnen de kaders van de wet de lokale lasten vast te stellen. Het is de nieuwe raad, met een nieuwe omvang en een nieuwe samenstelling, die daarover beslist.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren