

35 344 Samenvoeging van de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum

Nota naar aanleiding van het verslag

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken waartoe de fracties van de VVD, het CDA, D66 en de ChristenUnie inbreng hebben geleverd. Ik ben verheugd over de instemming die uit deze inbreng blijkt met het samenvoegen van de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum tot de gemeente Eemsdelta. De verschillende vragen die zijn gesteld, worden hierna beantwoord in de volgorde waarin de inbreng is geleverd.

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling
3. Financiële aspecten

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateren dat de samenvoeging op initiatief van de betrokken gemeenten tot stand is gekomen om zo een gemeente, Eemsdelta, te vormen die goed is toegerust om de gemeentelijke taken te vervullen. Het wetsvoorstel geeft de leden van de VVD-fractie geen aanleiding tot het maken van opmerkingen en het stellen van vragen.

Ook de leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum. Deze leden hebben enkele vragen over deze fusie en de vorming van de gemeente Eemsdelta.

Daarbij spreken de leden van de CDA-fractie hun verbazing uit dat het herindelingsadvies en de zienswijze van de provincie "vanwege de omvang" niet als bijlagen bij de memorie van toelichting zijn opgenomen. Zij vragen de regering welke omvang gehanteerd wordt in de afweging om een stuk al dan niet aan de Kamer toe te sturen. Zij geven verder aan dat de betreffende stukken niet te vinden zijn op www.rijksoverheid.nl (geraadpleegd op 6 februari) en dat zij dit geen adequate wijze vinden om de kamer te informeren. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het herindelingsadvies en de zienswijze van de provincie deel behoren te zijn van een wetgevingsdossier van een voorgestelde gemeentelijke herindeling. Zij vragen of de regering dit standpunt deelt. Met betrekking tot toekomstige herindelingsvoorstellen vragen de leden van de CDA-fractie of de regering bereid is in het vervolg het herindelingsadvies en de zienswijze van de provincie bij wetsvoorstellen voor gemeentelijke herindeling als bijlage bij de memorie van toelichting aan de Kamer toe te sturen, zodat het ook terug te vinden is in www.officiële-bekendmakingen.nl.

De leden van de CDA-fractie hebben terecht geconstateerd dat de stukken waarnaar de regering heeft verwezen (het herindelingsadvies en de zienswijze van gedeputeerde staten) in de memorie van toelichting niet op [rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) te vinden waren. Abusievelijk waren deze stukken helaas niet gepubliceerd. Na ontvangst van het Verslag is dit hersteld. De stukken zijn nu raadpleegbaar op de specifieke pagina over gemeentelijke herindelingen¹.

Het herindelingsadvies en de zienswijze van gedeputeerde staten zijn gericht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en maken als zodanig geen onderdeel uit van het wetsvoorstel. Sinds 2017 worden deze stukken niet meer met het betreffende wetsvoorstel gezonden maar, in aanvulling op de beschikbaarstelling via gemeenten en provincies, op [rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) gepubliceerd. Achtergrond daarvan is dat het meezenden van deze documenten in fysieke vorm – die in de loop der jaren omvangrijker zijn geworden en mede door de bijlage soms wel honderden pagina's betreffen – op verschillende momenten in het wetgevingsproces leidt tot een papierproductie die niet past in het streven van de rijksoverheid om papierverspilling tegen te gaan. Door de stukken die betrekking hebben op met de Kamer gedeelde herindelingsvoorstellen

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-herindeling>

op de specifieke webpagina voor gemeentelijke herindelingen te publiceren, zijn zij (desondanks) eenvoudig en gebundeld raadpleegbaar.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de voorgenomen samenvoeging van Appingedam, Delfzijl en Loppersum. De voornoemde leden zijn in principe voorstander van een proces van herindeling voor gemeenten waar de financiële stabiliteit en bestuurskracht gebrekkig is, of die langjarig en in hoge mate afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen. Vanzelfsprekend is daarbij draagvlak onder de bevolking van belang.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel. Zij spreken de hoop uit dat de samenvoeging van de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum de inwoners ten goede zal komen.

2. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

De leden van de CDA-fractie wijzen op het in 2013 gepresenteerde rapport van de Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen waarin werd geadviseerd om in het noordelijke deel van de provincie Groningen twee gemeenten te vormen waarbij de haven van Delfzijl en het haven- en industriegebied van Eemsmond binnen de grenzen van één gemeente zouden vallen. Omdat er onvoldoende draagvlak bleek te zijn voor zowel de vorming van deze twee gemeenten als de «G7-variant», zijn de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond tot elkaar gekomen in de inmiddels gevormde gemeente Het Hogeland. Voor Appingedam, Delfzijl en Loppersum bleef onderlinge samenwerking als enige mogelijkheid over, zo schrijven de aan het woord zijnde leden. De gevolgen van de problematiek veroorzaakt door de gaswinning, vergen veel van de bestuurskracht van het openbaar bestuur in dit gebied. De leden van de CDA-fractie vinden het daarom bewonderenswaardig dat de gemeenten en hun inwoners hebben gekozen voor een fusie waarmee daadkrachtig optreden door de nieuwe gemeente mogelijk wordt. In het kader van deze bereidwillige houding vragen zij op welke wijze het Rijk en de provincie Groningen de te vormen gemeente Eemsdelta gaan ondersteunen om het hoofd bieden aan de uitdagingen, met name de unieke opgaven in de regio.

Het Rijk ondersteunt gemeentelijke herindelingen in de eerste plaats door voor de kosten die voortvloeien uit de herindeling (frictiekosten) een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken. Voorts lopen er diverse beleidsinhoudelijke programma's die toezien op de unieke opgaven in de regio. Het samenwerkingsprogramma 'Democratie in Actie' (BZK, VNG en beroeps- en belangenverenigingen) is bijvoorbeeld actief bij Groningse gemeenten om hen te ondersteunen bij het positioneren van de volksvertegenwoordiging en het vormgeven van inwonersparticipatie. In dat kader zet Democratie in Actie samen met de aardbevingsgemeenten concreet in op het toerusten en ondersteunen van gemeenteraden. Via de decembercirculaire in 2019 is daaraan een impuls gegeven door het verstrekken van ruim € 71.000 per gemeente die zij kunnen inzetten om hun gemeenteraden te ondersteunen. Een ander voorbeeld is dat in 2016 is afgesproken dat in het Groningse aardbevingsgebied 101 scholen aardbevingsbestendig worden gemaakt.² Dit houdt in dat een deel van de scholen in het gebied bouwkundig wordt versterkt, terwijl voor overige scholen voor nieuwbouw is gekozen. Voor alle scholen geldt dat ze tevens toekomstbestendig worden gemaakt. Verder heb ik eind 2019 de Tweede Kamer geïnformeerd over het besluit dat het Rijk éénmalig € 20 miljoen extra bijdraagt zodat dit programma zonder vertraging kan worden voortgezet.³ Een substantieel deel van deze extra bijdrage is bestemd voor de huidige gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum.

Er is geen concrete financiële toezegging gekoppeld aan de gemeentelijke samenvoeging. De samenvoeging vindt plaats omdat de drie huidige gemeenten zelf een voordeel zien in opschaling, omdat zij verwachten op die manier beter invulling te kunnen geven aan de opgaven voor het gebied. Rijk en provincie verwachten interbestuurlijk ook met de nieuwe gemeente Eemsdelta goed samen te gaan werken.

De leden van de D66-fractie vinden het van groot belang dat het bestuur in de gemeente Eemsdelta toekomstbestendig is. Zij vragen hoe de regering de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente Eemsdelta beoordeelt en hoe de fusie van betrokken gemeenten ervoor gaat zorgen dat de bestuurskracht wordt verbeterd c.q. geoptimaliseerd.

² Kamerstukken II, 2015/16, 33 529, nr. 256.

³ Kamerstukken II, 2019/20, 33 529, nr. 717.

De regering toetst een herindelingsadvies aan de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018. Zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet concludeert de regering dat de voorgestelde samenvoeging voldoet aan deze inhoudelijke criteria. Specifiek ten aanzien van het criterium bestuurskracht is de regering van oordeel dat er een robuustere gemeente zal ontstaan die in regionaal verband een grotere rol en een reële kans op meer invloed in de samenwerking met omliggende gemeenten zal hebben. De nieuwe gemeente heeft daarbij de beschikking over een ambtelijke organisatie die kwalitatief beter is toegerust om de opgaven waar de gemeente voor staat aan te pakken. De heringedeelde gemeente kan meer kwaliteit leveren en maakt (meer) functionele specialisatie mogelijk. Tegelijkertijd zal het aantal «eenpersoonsfuncties» afnemen. De verwachting is dat de schaal van de nieuwe gemeente, mede met het oog op de regionale verhoudingen, toekomstbestendig en daarmee duurzaam is.

De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat als eerste maatschappelijke uitdaging van de nieuwe gemeente Eemsdelta genoemd wordt: 'Aardbevingen de baas'. Zij vragen in welke zin de fusie bijdraagt aan het behalen van deze maatschappelijke uitdaging. Ook vragen zij of bestuurlijke afspraken daarover onverkort bestendig worden in de heringedeelde gemeente en of inwoners erop kunnen rekenen dat de weg naar de overheid goed te vinden is als het gaat om de afhandeling van klachten en bezwaren over de gevolgen van de aardbevingen.

De maatschappelijke opgaven (urgente uitdagingen) zijn een belangrijke reden om tot samenvoeging van de drie gemeenten over te gaan. De aanpak om de gevolgen van de aardbevingen te beperken, moet krachtig worden voortgezet. De herindeling beïnvloedt deze opgave echter niet. Wel is de verwachting dat een robuustere organisatie, met minder kwetsbaarheid en meer mogelijkheden tot specialiseren de belangen van de inwoners beter kan behartigen: in de regio, bij de provincie en bij het Rijk. De regering is van oordeel dat in het herindelingsadvies aannemelijk is gemaakt dat een grotere gemeente niet ten koste hoeft te gaan van de nabijheid van het bestuur en benaderbaarheid van de ambtelijke organisatie. Inwoners met zorgen, vragen, klachten en bezwaren zullen hun weg blijvend weten te vinden. Afspraken daarover met de huidige gemeenten blijven onverkort van kracht. Rijk, regio en de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) hebben de afgelopen maanden in goed gezamenlijk overleg in het Versnellingssteam intensief met elkaar gewerkt aan maatregelen om de versterking te versnellen. Het resultaat hiervan, het Versnellingspakket, is tijdens het Bestuurlijk Overleg Groningen van 23 januari 2020 vastgesteld. Met het Versnellingspakket zijn de randvoorwaarden uitgewerkt op basis waarvan de versterkingsaanpak versneld kan worden. Het verbeteren van het bewonersperspectief is één van de sporen waarlangs de aanpak is uitgewerkt.

De leden van de D66-fractie vragen voorts welke grote infrastructurele plannen er op dit moment zijn met betrekking tot deze gemeente(n) en hoe de huidige gemeenten en de straks samengevoegde gemeente omgaat met de mogelijke komst van een veerhaven voor een pontverbinding naar Schotland c.q. het Verenigd Koninkrijk.

De volgende infrastructurele plannen zijn momenteel voorzien in het gebied van de drie betrokken gemeenten: divers groot onderhoud van provinciale wegen; vervangen van de boordvoorzieningen Oude Eemskanaal en baggerwerk bij Jachthaven 't Dok; verdubbeling van de N33 tussen Zuidbroek en Appingedam. De plannen voor een veerhaven, waarnaar de leden van de D66-fractie verwijzen, hebben betrekking op een particulier initiatief om mogelijk een veerbootverbinding te realiseren tussen de Eemshaven en het Schotse Rosyth. De Eemshaven is niet gelegen in één van de drie betrokken gemeenten in onderhavig wetsvoorstel maar maakt deel uit van de gemeente Het Hogeland.

Tot slot stellen de leden van de D66-fractie vragen over het aantal gemeenten dat overblijft in de provincie Groningen. Zij vragen of er nog meer herindelingen voorzien zijn en welke gevolgen de nieuwe schaalgrootte en het daardoor relatief lage aantal gemeenten heeft voor de bestuurlijke relatie met de Provincie Groningen.

Met ingang van 1 januari 2020 zijn er twaalf gemeenten in de provincie Groningen. Na effectuering van de samenvoeging van de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum tot de gemeente Eemsdelta zal met ingang van 1 januari 2021 sprake zijn van tien gemeenten in de provincie Groningen. Er zijn op dit moment geen andere gemeentelijke herindelingen in procedure. Wel wordt er momenteel – op initiatief van de gemeente Pekela – een verkenning uitgevoerd om de raad van Pekela helderheid te verschaffen over de wijze waarop de gemeente Pekela de bestuurskracht voor de langere termijn, zowel in lokaal en regionaal perspectief, op voldoende niveau kan houden.

De schaalgrootte van de nieuwe gemeente Eemsdelta kan niet worden losgezien van de opschaling van het lokaal bestuur die in de afgelopen jaren in de provincie Groningen heeft plaatsgevonden en die heeft geleid tot de vorming van de nieuwe gemeenten Oldambt (2010), Midden-Groningen en Westerwolde (2018), Groningen, Het Hogeland en Westerkwartier (2019). De opschaling van het lokaal bestuur en het relatief gering aantal gemeenten heeft betekenis voor de interbestuurlijke verhoudingen tussen de Groningse gemeenten en de provincie Groningen alsook voor de verhoudingen en samenwerking tussen de gemeenten onderling. De meeste nieuw gevormde gemeenten bevinden zich in een transitiefase na de herindeling waarbij de ambtelijke organisaties zich nog goed moeten vormen. De provincie Groningen zet daarbij in op versterking en verdieping van de samenwerking met (en tussen) de gemeenten. Dit onder meer door te werken met gebiedsgedeputeerden, het opzetten van gezamenlijke netwerken (bijvoorbeeld het Regionaal Platform Omgevingswet), het organiseren van gezamenlijke thema- en kennisbijeenkomsten en uitwisseling van personeel waar mogelijk.

3. Financiële aspecten

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat op basis van een evaluatie van Berenschot de conclusie is getrokken dat bestuurlijke fusies noodzakelijk waren om de kwaliteit van het openbaar bestuur in de provincie Groningen te waarborgen. Daarbij worden de complexiteit van de maatschappelijke opgaven, het lage aantal inwoners en financiële tekorten bij de betrokken gemeenten genoemd als oorzaken. De regering stelt dat uit onderzoek van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) blijkt dat de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum alle drie financieel stabiele gemeenten zijn. De herindeling leidt niet tot een aanzienlijke verandering van de financiële Ausgangssituatie. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de nieuwe gemeente Eemsdelta er naar verwachting financieel voor komt te staan nu de regering deze positie op «relatief kwetsbaar» heeft gekwalificeerd. Ook vragen deze leden de regering om de inhoud en de mogelijke uitkomst van het gesprek met de provincie Groningen over de financiële positie van de nieuwe gemeente nader toelichten.

De leden van de CU-fractie hebben de regering in soortgelijke bewoordingen dezelfde vraag gesteld waarbij zij wijzen op financiële problemen van de betrokken gemeenten op het gebied van Jeugdzorg en de WMO en benoemen dat de aardbevingsproblematiek, bevolkingskrimp, en industrie-gerelateerde stikstofproblematiek een grote wissel op de financiën van de gemeente trekken.

De gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum hebben alle voor het jaar 2020 een structureel sluitende (meerjaren)begroting gepresenteerd. Dit op basis van voortzetting van bestaand beleid. In juni 2020 verwachten de drie gemeenten te kunnen beschikken over een eerste conceptbegroting voor de nieuw te vormen gemeente. Dan zal een inzicht ontstaan in het financieel perspectief van de gemeente Eemsdelta en kan waar nodig worden bijgestuurd. De provincie gaat er voorsnog vanuit dat de gemeente Eemsdelta met een structureel sluitende begroting zal kunnen werken. Zij wijst er tevens op dat - net als alle gemeenten - ook de nieuwe gemeente Eemsdelta zal worden geconfronteerd met de nodige financiële onzekerheden met betrekking tot de toekomstige financiële positie en te kampen zal hebben met tekorten in het sociaal domein.

De regering heeft oog voor de financiële positie van gemeenten en is zich bewust van druk die onder andere de decentralisaties in het sociaal domein op gemeenten heeft gelegd. De zorgen van gemeenten en toezichthoudende provincies zijn bekend en worden serieus onderzocht. Langs verschillende lijnen wordt gewerkt aan het beter in positie brengen van gemeenten. Denk hierbij aan mogelijke wijzigingen in de structuur zoals de herijking van het gemeentefonds en het onderzoek naar de trap-op trap-af systematiek, maar ook aan het beschikbaar stellen van extra middelen voor de jeugdzorg.

De provincie Groningen en de drie gemeenten zijn met elkaar in gesprek over hoe een mogelijke provinciale inspanning nader zou kunnen worden verkend in het licht van de in beeld gebrachte regionale opgaven voor de nieuwe gemeente in relatie tot de provinciale opgaven. De uitkomsten daarvan zijn mij nog niet bekend.

De leden van de CU-fractie vragen of de regering aanleiding ziet zelf ook een actieve rol in te nemen om te voorkomen dat een langjarige achterstandspositie zal ontstaan, juist ook vanwege de bijzondere problematiek die deze gemeente treft. Tot slot vragen de leden van de ChristenUnie-fractie op welke wijze verder een afname van de kosten zal ontstaan en welke gevolg dat heeft voor de bestuurskracht van de gemeente.

De regering heeft vertrouwen in de professionaliteit van de betrokken gemeenten en de wijze waarop gemeenten en provincie samen toezien op de financiën van de nieuw te vormen gemeente. Er is voor de regering geen aanleiding om – anders dan hierboven beschreven en dan gebruikelijk is – een actieve rol aan te nemen. In het proces van harmonisatie zal concreet blijken waar een kostenreductie kan ontstaan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. R.W. Knops