

Grenzeloos Gunnen II

Aanvullend advies voor de negen gemeenten in het oostelijk deel van Groningen
van de Commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen



6 februari 2014

Grenzeloos Gunnen II

Aanvullend advies voor de negen gemeenten in het oostelijk deel van Groningen
van de Commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen

INHOUDSOPGAVE

Blz.

1.	Aanleiding en opdracht.....	1
2.	Schets van de situatie	2
3.	Inhoudelijke verdieping	6
3.1	Analyse.....	6
3.2	Verdiepende invalshoeken	9
3.3	Weging horizontale en verticale variant.....	11
3.4	Beoordeling herindelingsvoorstel Westerwolde	14
4.	Advies van de commissie	17
	Tot besluit.....	18

Bijlagen:

1. Overzicht geraadpleegde documenten.
2. Overzicht gesprekspartners.

1. Aanleiding en opdracht

Aanleiding

Na het verschijnen van het rapport 'Grenzeloos Gunnen' op 28 februari 2013 zijn de Groninger gemeenten intensief met elkaar het gesprek aangegaan over hun bestuurlijke toekomst. De provincie Groningen heeft de gemeenten gevraagd om voor 1 december 2013 een principebesluit te nemen over de gewenste herindeling. Uit de besluitvorming van de raden van de gemeenten in het oostelijk deel van Groningen (Bellingwedde, Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Slochteren, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde) komt naar voren dat er geen eenduidig beeld bestaat over de gewenste bestuurlijke indeling.

De betrokken gemeenten hebben op 20 december 2013 ingestemd met het laten uitvoeren van een inhoudelijke verdiepingsslag en de wens geuit deze verdiepingsslag te laten uitvoeren door de Commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen. De Commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen is opnieuw ingesteld, bestaande uit: mr. G.J. Jansen (voorzitter), prof. dr. A.F.A. Korsten en mevrouw mr. S.E. Korthuis. Mevrouw dr. H. te Grotenhuis en mevrouw C.J. de Rie vervulden gezamenlijk opnieuw de rol van secretaris.

Opdracht

De Commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen is gevraagd een advies uit te brengen aan het college van Gedeputeerde Staten van Groningen, het dagelijks bestuur van de Vereniging van Groninger Gemeenten en de besturen van de gemeenten in het oostelijk deel van Groningen over:

- de twee hoofdvarianten (de zogenoemde horizontale en verticale variant) als alternatieven voor de bestuurlijke indeling in nieuw te vormen gemeenten 'De Compagnie' en 'Oost-Groningen', zoals voorgesteld in het rapport Grenzeloos Gunnen;
- het voornemen van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde tot vorming van een gemeente Westerwolde.

Daarbij is de commissie gevraagd in haar advisering te betrekken hoe de herindelingsvarianten dienen te worden beoordeeld in het licht van:

- relevant Rijksbeleid ten aanzien van het oostelijk deel van Groningen;
- relevante provinciale strategische belangen en opgaven voor deze regio;
- de uitkomst van consultatie van derden;
- de uitgangspunten en criteria zoals opgenomen in de visie van het college van GS van de provincie Groningen van 2 juli 2013.

Tijdens het startgesprek met de opdrachtgevers, gedeputeerde de heer B.S. Wilpstra en VGG-voorzitter mevrouw H.K. Pot, op vrijdag 17 januari 2014 is nader van gedachten gewisseld over de aanpak en planning van de opdracht. De commissie is gevraagd om in de eerste week van februari haar advies op te leveren. Dit betekende dat de commissie haar opdracht binnen een tijdsbestek van enkele weken diende uit te voeren.

2. Schets van de situatie

Grenzeloos Gunnen

In februari 2013 verscheen het rapport 'Grenzeloos Gunnen'. Daarin adviseerde de commissie om in het oostelijk deel van Groningen te komen tot de volgende herindeling:

- De Compagnie – Hoogezand-Sappemeer, Slochteren (exclusief grenscorrectie Meerstad en grenscorrectie voor onvolkomenheid vorige herindeling), Menterwolde, Veendam en Pekela;
- Oost-Groningen – Oldambt (exclusief grenscorrectie naar Eemsdelta), Stadskanaal, Vlagtwedde en Bellingwedde.

Verkenningen alternatieven door gemeenten

Het advies van de commissie is voortvarend opgepakt door de provincie Groningen, de Vereniging van Groninger Gemeenten en de gemeenten in Groningen. Binnen en tussen de betrokken gemeenten is intensief gesproken over het advies. Inmiddels hebben alle gemeenten in het oostelijk deel van Groningen zich uitgesproken voor herindeling. In dit gebied is echter nog geen besluit genomen over de wijze waarop de herindeling zich dan zou moeten voltrekken. Stadskanaal en Veendam waren als enige twee gemeenten voorstander van het voorstel van de commissie. De overige gemeenten in het oostelijk deel van Groningen meenden dat een betere bestuurlijke herindeling mogelijk is. In verschillende constellaties werden daarom vervolgens een groot aantal alternatieven verkend en onderzocht, waarbij sommige gemeenten wel meededen en andere niet.

Twee mogelijke toekomstbestendige oplossingen

Mede op initiatief van de makelaars¹ Hendriks en Te Grotenhuis is gepoogd tot één gemeenschappelijke opvatting over de bestuurlijke toekomst van het gebied te komen. Dat is echter slechts ten dele gelukt. Wat gelukt is, is dat een groot aantal herindelingsmogelijkheden is teruggebracht naar twee toekomstbestendige varianten: een zogenaamde horizontale variant en een zogenaamde verticale variant. Zeven van de negen gemeenten spraken in een bijeenkomst met makelaar Hendriks op 15 november 2013 af om hun besluitvorming over de herindeling te richten op een keuze tussen één van deze beide varianten. De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde kozen voor een eigen variant: een herindeling van beide gemeenten tot een gemeente Westerwolde. De makelaars beschouwden het voornemen van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde tot de vorming van een gemeente Westerwolde als een belangrijk discussiepunt met consequenties voor andere gemeenten, en benoemden dit punt expliciet als aandachtspunt voor de inhoudelijke verdiepingsslag door onze commissie.

¹

De makelaars zijn in de zomer van 2013 door de provincie Groningen en de Vereniging van Groninger Gemeenten aangesteld. Ze kregen de opdracht te helpen bij voorliggende vraagstukken en dilemma's in het vervolgproces na het verschijnen van het rapport Grenzeloos Gunnen.

Voorgestelde indeling visitatiecommissie (excl grenscorrecties)



Verticale variant (N33 en Oost Groningen)



Horizontale variant (A7 en Zuidoost Groningen)



Voorkeuren van gemeenten

In december 2013 is in de negen gemeenten als volgt besloten:

- twee van de negen gemeenten hebben zich uitgesproken voor een herindeling in een A7-gemeente (Hoogezand-Sappemeer en Oldambt);
- twee gemeenten hebben zich uitgesproken voor een herindeling in een gemeente Zuidoost-Groningen (Stadskanaal en Pekela);
- drie gemeenten hebben zich uitgesproken voor een herindeling in een N33-gemeente (Slochteren, Menterwolde en Veendam);
- twee van de negen gemeenten hebben zich uitgesproken voor een herindeling in een gemeente Westerwolde (Bellingwedde en Vlagtwedde).

Naast deze eerste voorkeuren heeft de gemeente Menterwolde een 'terugvaloptie' benoemd: de A7-gemeente.

In onderstaand overzicht is de situatie wat betreft de twee hoofdvarianten samengevat weergegeven. De eerste voorkeuren van de gemeenten zijn groen gearceerd, de terugvaloptie is geel gearceerd.

Horizontale variant		Verticale variant		Westerwolde
A7	Zuidoost-Groningen	N33	Oost-Groningen	
Menterwolde	Veendam	Slochteren	Oldambt	Bellingwedde
Oldambt	Pekela	Hoogezand-Sappemeer	Pekela	Vlagtwedde
Hoogezand-Sappemeer	Stadskanaal	Menterwolde	Stadskanaal	
Slochteren	Bellingwedde	Veendam	Bellingwedde	
	Vlagtwedde		Vlagtwedde	

Opvallende punten

De besluiten en achterliggende opvattingen van de gemeenten alsmede het eindadvies van de makelaars bestuderend, valt de commissie een aantal punten op:

- De door de commissie in 'Grenzeloos Gunnen' voorgestelde herindeling is niet in beeld; het gaat in het oostelijk deel van Groningen op dit moment om de horizontale en verticale variant, en een aparte gemeente Westerwolde.
- De nieuw te vormen gemeente Westerwolde krijgt geen steun vanuit de omliggende gemeenten.
- Geen enkele gemeente spreekt een voorkeur uit om deel uit te maken van een gemeente Oost-Groningen (één van de twee gemeenten in de verticale variant).

Argumenten voor advies Grenzeloos Gunnen

De commissie heeft destijds voor Groningen als geheel voorstellen gedaan op basis van de volgende argumenten:

- Het nodale principe: De oriëntatie van inwoners op voorzieningen of stedelijke kernen en de nog levende cultuurhistorische verbanden in het gebied.
- Een schaalniveau van samenwerking dat optimaal aansluit bij het schaalniveau van vraagstukken.
- De aanwezigheid van inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven en/of van kansen die geboden worden door transport- en logistieke assen.
- Ruimte en voorwaarden creëren voor verdere ruimtelijk-economische ontwikkelingen rondom de kernzones van Groningen, met name de stad Groningen en Eemsdelta/de Groninger Havens.
- Bestaande en goed functionerende samenwerkingsrelaties.
- Met de herindeling moeten robuuste en toekomstbestendige gemeenten ontstaan, dus gemeenten die in principe en voor langere tijd in staat zijn om in hun kerntaken te excelleren.
- Tot slot heeft de commissie rekening gehouden met de wens van een aantal gemeenten om te corrigeren voor onvolkomenheden van vorige herindelingen en zodoende 'natuurlijke' grenzen te herstellen en synergie in gebieden aan te brengen.

Specifieke overwegingen voor het oostelijk deel van Groningen

Kijkend naar het oostelijk deel van Groningen, voegde de commissie daar vorig jaar nog een aantal meer specifieke overwegingen aan toe:

- Pekela en Veendam hadden recent hun ambtelijke organisaties samengevoegd tot De Kompanjie. De commissie achtte het logisch die twee gemeenten in elk geval bij elkaar te houden.
- Er was van oudsher een sterke relatie tussen Winschoten en Bellingwedde en tussen Stadskanaal en Vlagtwedde. Dus deze gemeenten bij elkaar houden, vond de commissie logisch.
- De samenwerking tussen Slochteren en Hoogezand-Sappemeer was goed en beide gemeenten wilden in ieder geval samen in één nieuwe gemeente. De commissie heeft die wens gerespecteerd.
- In het oostelijk deel van Groningen vervullen de stedelijke kernen van Hoogezand-Sappemeer, Winschoten, Veendam en Stadskanaal een centrumfunctie. In Grenzeloos Gunnen is ervoor gekozen deze kernen evenwichtig te verdelen in het licht van de eerder genoemde overwegingen.

Nieuwe opvattingen, inzichten en ontwikkelingen in het gebied

De commissie staat nog altijd achter haar inhoudelijke analyse en argumenten voor bestuurlijke opschaling van een jaar geleden. Tegelijkertijd moet de commissie constateren dat er onvoldoende draagvlak is voor de in Grenzeloos Gunnen voorgestelde herindeling naar een gemeente 'De Compagnie' en een gemeente 'Oost-Groningen'. 'De Compagnie' kon op enig draagvlak rekenen, maar geen van de gemeenten die de gemeente 'Oost-Groningen' zouden moeten vormen, spraken zich uit als voorstander van deze variant. De commissie constateert dan ook dat het voorstel, zoals verwoord in Grenzeloos Gunnen niet haalbaar is en beschouwt dat als een gegeven.

Verder hebben de negen gemeenten in de tussentijd zelf aanvullende verkenningen gedaan en nieuwe overwegingen bijeen gebracht, waardoor gemeentelijke visies en opvattingen van een jaar geleden zijn veranderd. Daarbij zijn scenarioverkenningen uitgevoerd door het CAB, die nieuwe inzichten hebben opgeleverd. Bij deze aanvullende verkenningen oriënteerden de meeste gemeenten zich in hun voorkeursbepaling primair op de eigen gemeente en hun directe omgeving.

Tegelijkertijd is in het noordelijk deel van Groningen een beweging op gang gekomen. De zeven gemeenten in de Eemsdelta en het Hoogeland hebben besloten een verdere verkenning uit te voeren naar een mogelijke herindeling van deze zeven gemeenten. Dit betekent dat de verhouding tussen Oost-Groningen en Noord(oost)-Groningen een andere wordt dan een jaar geleden door de commissie voorzien. Ten noorden van het oostelijk deel van Groningen ontstaat mogelijk een grote gemeente, qua inwoners en vooral qua oppervlakte. In het voorstel van de commissie van februari 2013 zou Slochteren deels bij de nieuwe gemeente Eemsdelta worden gevoegd. Daar is nu geen sprake meer van.

Al met al is de situatie in het oostelijk deel van Groningen er niet gemakkelijker op geworden. In de loop van het proces sinds februari 2013 zijn de gemeenten eerder verder van elkaar verwijderd geraakt dan dat zij dichterbij elkaar zijn gekomen, emoties liepen soms hoog op en standpunten hebben zich in de loop der maanden verhard, zo heeft de commissie tot haar spijt moeten constateren.

3. Inhoudelijke verdieping

3.1 Analyse

Zoals gevraagd heeft de commissie een inhoudelijke verdiepingsslag uitgevoerd. Zij heeft daarvoor de scenarioverkenningen van het CAB geanalyseerd, de raadsbesluiten van de betrokken gemeenten en het verslag van de makelaars bestudeerd. Daarnaast analyseerde de commissie het relevante Rijksbeleid, zoals het beleidskader gemeentelijke herindeling van het Ministerie van BZK van mei 2013, de decentralisatiewetgeving, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte; *'Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig'* van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu van maart 2012, de studie van het Kenniscentrum voor Mobiliteitsbeleid (Ministerie van IenM) *'Multimodale achterlandknooppunten in Nederland; Een studie naar containeroverslagterminals in het achterland van Nederlandse zeehavens'* van juli 2012 en de afspraken van het Rijk en de Regio Noord-Nederland op het terrein van het ruimtelijk-economisch beleid (BO MIRT 2013). De commissie verdiepte zich tevens in provinciale strategische belangen en opgaven voor het oostelijk deel van Groningen, te weten de inzichten vanuit gebiedsgericht beleid, vanuit krimp en leefbaarheid, vanuit economische ontwikkeling en vanuit financiële duurzaamheid (zie bijlage 1: documentenoverzicht).

De commissie voerde gesprekken met (delegaties van) de negen colleges van B&W in het oostelijk deel van Groningen, met de vertegenwoordigers van de beide opdrachtgevers: gedeputeerde de heer B.S. Wilpstra en VGG-voorzitter mevrouw H.K. Pot. Daarnaast consulteerde de commissie een delegatie van het college van B&W van de gemeente Groningen en sprak de commissie vijf vertegenwoordigers van organisaties uit het Groningse (zie bijlage 2: overzicht gesprekspartners).

Op basis van de inhoudelijke verdiepingsslag heeft de commissie, in navolging van de makelaars, de horizontale en verticale variant beoordeeld aan de hand van de kwaliteitseisen/criteria zoals door de provincie Groningen geformuleerd in de *'Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen'* (2 juli 2013). De commissie komt tot dezelfde conclusie als de makelaars: beide varianten leveren toekomstbestendige en duurzame gemeenten op.

De beoordeling op de acht criteria is in de tabel op de volgende pagina's samengevat weergegeven voor de horizontale en verticale herindelingsvariant.

Criterium	Horizontaal (A7/Zuidoost-Groningen)	Verticaal (N33/Oost-Groningen)
Draagvlak	<p>Oldambt, Hoogezand-Sappemeer, Stadskanaal en Pekela hebben een voorkeur voor deze variant.</p> <p>Menterwolde beschouwt deze variant als terugvaloptie.</p> <p>Slochteren, Bellingwedde en Vlagtwedde zijn geen voorstander van deze variant.</p> <p>Voor de stad Groningen is het van belang dat robuuste buurgemeenten ontstaan die gelijkwaardige gesprekspartners zijn van de stad. Dat is zowel in de horizontale als in de verticale variant aan de orde.</p> <p>Vier van de vijf geraadpleegde stakeholders spreken een voorkeur uit voor de horizontale variant.</p>	<p>Slochteren, Menterwolde en Veendam hebben een voorkeur voor deze variant.</p> <p>Hoogezand-Sappemeer, Oldambt, Bellingwedde en Vlagtwedde zijn geen voorstander van deze variant.</p> <p>Voor de stad Groningen is het van belang dat robuuste buurgemeenten ontstaan die gelijkwaardige gesprekspartners zijn van de stad. Dat is zowel in de horizontale als in de verticale variant aan de orde.</p> <p>De stad hecht daarnaast grote waarde aan de relaties tussen de economische kernzone rondom de stad Groningen. Vanuit dat belang spreekt de stad een lichte voorkeur uit voor de verticale variant.</p>
Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid	<p>De stedelijke kernen zijn complementair en kunnen elkaar aanvullen: Hoogezand-Sappemeer en Winschoten in de A7-gemeente en Veendam en Stadskanaal in de gemeente Zuidoost-Groningen.</p>	<p>De twee grote kernen in de N33 gemeente (Veendam en Hoogezand-Sappemeer) zijn complementair qua verzorgingsgebied en kunnen elkaar aanvullen.</p> <p>In Oost-Groningen zou (met Winschoten en Stadskanaal) meer sprake zijn van dubbeling en minder van complementariteit.</p>
Bestuurskracht	Voldoende	Voldoende
Evenwichtige regionale verhoudingen	<p>De regionale verhoudingen ten opzichte van Groningen, de BMW-DAL gemeente, de provincie Drenthe en Duitsland zijn stevig.</p>	<p>De regionale verhoudingen zullen mogelijk uit balans worden gebracht omdat er twee kernen, die van oudsher goed verbonden zijn met elkaar (Veendam en Stadskanaal), gescheiden worden.</p> <p>In deze variant is er bovendien een minder sterke relatie met Duitsland dan in de A7-variant, omdat in de A7-variant er een ononderbroken lijn is tussen Groningen-Duitsland.</p> <p>Verder krijgt Oost-Groningen vergeleken met de N33-variant onevenredig grote sociaaleconomische problematiek op de politiek-bestuurlijke agenda.</p>
Duurzaamheid	Voldoende	Voldoende

Criterium	Horizontaal (A7/Zuidoost-Groningen)	Verticaal (N33/Oost-Groningen)
Het nodale principe	Een groot deel van de inwoners blijft aangewezen op werk buiten de nieuwe gemeentegrenzen. Dit betekent ook dat er binnen de nieuwe gemeenten een groot arbeidspotentieel is, wat een gunstige vestigingsfactor vormt voor nieuwe en bestaande bedrijven.	Een groot deel van de inwoners blijft aangewezen op werk buiten de nieuwe gemeentegrenzen. Dit betekent ook dat er binnen de nieuwe gemeenten een groot arbeidspotentieel is, wat een gunstige vestigingsfactor vormt voor nieuwe en bestaande bedrijven.
Schaalniveau	De nieuwe gemeenten zijn robuust genoeg om hun inhoudelijke opgaven te realiseren.	De nieuwe gemeenten zijn robuust genoeg om hun inhoudelijke opgaven te realiseren. De omvang van bepaalde maatschappelijke vraagstukken in Oost-Groningen is wel zodanig dat de nieuwe gemeente daar extra hulp goed bij kan gebruiken, bijvoorbeeld in het kader van de nieuwe participatiewet.
Inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven/ kansen transport-/ logistieke assen	De horizontale variant levert de meeste voordelen op t.a.v. het te ontsluiten gebied en de kansen die dit oplevert op economisch gebied.	Voor de variant Oost-Groningen geldt dat de combinatie Stadskanaal - Oldambt geen nieuwe geografische ontsluiting biedt.

3.2 Verdiepende invalshoeken

In deze paragraaf formuleert de commissie een aantal verdiepende invalshoeken. De commissie hanteert deze invalshoeken als vertrekpunten voor haar aanvullende advisering.

De inhoud staat voorop

Vertrekpunt voor de advisering van de commissie ligt in de inhoudelijke analyse van maatschappelijke opgaven van de gemeenten in het oostelijk deel van Groningen nu en in de toekomst. De commissie stelt de inhoud voorop. Het oostelijk deel van Groningen heeft te maken met forse opgaven op het terrein van onderwijs, arbeidsmarkt en werkgelegenheid, en de demografische veranderingen van ontgroening, vergrijzing, bevolkings- en huishoudensrimp. Daarnaast hebben de negen gemeenten, net als alle andere gemeenten in Nederland, te maken met de drie decentralisaties binnen het sociaal domein die een andere schaal van werken en grote financiële risico's met zich meebrengen. Er dienen in het oostelijk deel van Groningen gemeenten te komen die deze opgaven effectief en efficiënt weten op te pakken.

Naast opgaven ook voldoende ontwikkelingskansen

Omdat de gemeenten grote sociaal-maatschappelijke en arbeidsmarktproblemen hebben op te lossen, hecht de commissie er groot belang aan dat elke nieuwe gemeente ook beschikt over voldoende economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingspotentie en ontwikkelingskansen. Daarbij kijkt de commissie naar de aanwezigheid van inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven en naar bijvoorbeeld transportassen die economische ontwikkelingsmogelijkheden bieden. Ook besteedt de commissie in dit verband opnieuw aandacht aan het organiseren van 'kleinschaligheid' naast 'grootschaligheid', waardoor sociale innovatie en de ontwikkeling van vitale, initiatiefrijke en ondernemende gemeenschappen alle kans krijgen.

Directe democratische legitimatie gekoppeld aan kerntaken gemeente

De decentralisaties binnen het sociaal domein vormen een grote maatschappelijke opgave voor de komende jaren. Met deze transitie gaat het Rijk een nog nooit eerder vertoonde hoeveelheid taken overdragen aan gemeenten. De gemeente wordt verantwoordelijk voor een deel van de AWBZ, voor de jeugdzorg en voor werk en inkomen van zowel bijstandsgerechtigden als WSW'ers en Wajong'ers. Hiermee nemen de verantwoordelijkheden, de inhoudelijke en organisatorische complexiteit en de financiële risico's voor gemeenten geweldig toe. Het succesvol realiseren van de drie decentralisaties binnen het sociaal domein vereist een schaal van werken die de schaal van de huidige gemeenten in het oostelijk deel van Groningen overstijgt; de uitvoering moet dus op grotere schaal worden georganiseerd. De commissie is van mening dat directe democratische legitimatie hierbij geborgd dient te zijn.

Noodzaak van robuuste en toekomstbestendige gemeenten

De nieuw te vormen gemeenten moeten kunnen uitgaan van hun eigen kracht. In het huidige tijdsgewricht ontstaan andere bestuurlijke verhoudingen. Van de overheid wordt verwacht om 'los te laten in vertrouwen'², omdat inwoners heel goed en steeds meer in staat en bereid zijn initiatieven te ontplooiën.

² Raad voor het Openbaar Bestuur (December 2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving.*

Daarnaast nopen de afnemende overheidsfinanciën ertoe zelfredzaamheid van inwoners te bevorderen. Dat betekent dat overheden zich op een andere wijze – meer responsief en adaptief – in een verantwoordelijke samenleving (moeten gaan) verhouden tot inwoners, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven.

Gezien de opgaven waar de gemeenten in het oostelijk deel van Groningen voor staan, dienen de toekomstige gemeenten te beschikken over een toegerust, kundig, bestuurskrachtig, betrouwbaar gemeentebestuur en over een robuuste gemeentelijke organisatie. Dat laatste betekent dat de bedrijfsvoering goed is georganiseerd om interne en op de samenleving gerichte taken en opgaven te vervullen. De gemeentelijke organisatie toont intern leiderschap en activerend vermogen en levert prestaties.³

Het vormen van robuuste en toekomstbestendige gemeenten houdt tevens in dat op korte termijn niet opnieuw een herindeling nodig is. Als vertrekpunt hanteert de commissie dat gemeenten gevormd worden waarvoor binnen een periode van 25 jaar niet opnieuw een herindeling nodig is.

Balans in regionale verhoudingen

Ook de balans in de regionale verhoudingen vormt een vertrekpunt voor het advies van de commissie. Daarbij gaat het om de ontwikkelingen en de balans binnen het geheel van de regio en de provincie.

Zoals opgemerkt in Grenzeloos Gunnen wordt de huidige onevenwichtigheid tussen het Groningse stadsbestuur en de omliggende gemeenten in termen van invloed, bestuurskracht en doorzettingsmacht zowel door de stad zelf als de omliggende gemeenten als een nadeel ervaren voor gezamenlijk denken en handelen. De stad heeft tegenwicht nodig en moet met gelijkwaardige buurgemeenten een gezamenlijke koers kunnen ontwikkelen en implementeren.

Tegelijkertijd is evenwicht van belang binnen de provincie als geheel. In dat kader stonden we eerder in deze rapportage stil bij de ontwikkelingen in Noord- en Noordoost-Groningen en de mogelijke vorming van één Hoogeland-Eemsdelta-gemeente. Ook is de komst van een Westerkwartier-gemeente te memoreren evenals de voortgang in het proces van de mogelijke herindeling van Groningen, Haren en Ten Boer.

Vertrekpunt voor de advisering van de commissie is dat een oplossing alleen aanvaardbaar is als de oplossing ook voor het totaal goed uitpakt, er balans is in de regionale verhoudingen en gemeenten als gelijkwaardige partners met elkaar kunnen optrekken.

³ Korsten, prof. dr. A., *De toekomstige kundige gemeente - Aan welke eisen moeten gemeenten op weg naar 2020 voldoen?*, januari 2014.

3.3 Weging horizontale en verticale variant

Op basis van de inhoudelijke verdiepingsslag en de verdiepende invalshoeken heeft de commissie een afweging gemaakt tussen de horizontale en verticale variant.

Afweging horizontale en verticale variant

Op basis van de provinciale criteria zijn de horizontale en verticale variant beperkt onderscheidend. Beide zijn toekomstbestendig, robuust en goed mogelijk. Dat in acht nemend, ziet de commissie evenwel drie belangrijke verschillen tussen de horizontale en verticale variant:

- Het draagvlak bij de negen gemeenten voor de horizontale variant is groter dan voor de verticale variant; geen enkele gemeente spreekt een voorkeur uit voor herindeling in een gemeente Oost-Groningen.
- Een gemeente Oost-Groningen heeft een minder goede uitgangspositie als het gaat om de verhouding tussen opgaven en ontwikkelingskansen dan de gemeente Zuidoost-Groningen.
- Uit de consultatie van stakeholders komt naar voren dat het draagvlak bij maatschappelijke organisaties voor de horizontale variant groter is dan voor de verticale variant, waarbij de economische ontwikkelingspotentie en de inhoudelijke samenhang binnen de onderscheiden gebieden als meest belangrijk worden beschouwd. De commissie ondersteunt deze zienswijze.

Economische kansen voor beide gemeenten

'Economie volgt infrastructuur.' Ofwel: waar geïnvesteerd wordt in infrastructuur (dat geldt niet alleen voor weg, water en spoor, maar ook voor glasvezel), ontwikkelen zich economische kansen. In de horizontale variant ligt zowel de A7-ontwikkeling (Groningen - Duitsland) voor de hand, als de ontwikkeling die met de verbrede N33 en de multimodale overslagterminal (Railport) in Veendam mogelijk is. Verwacht mag worden dat de economische as Assen – Veendam – Eemshaven aan betekenis zal winnen. Met de verbrede N33 ontstaan nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden op de plek waar de N33 en de A7 elkaar kruisen. De nieuw te vormen gemeenten hebben de gezamenlijke opdracht de ontwikkelingskansen op dit kruispunt in beeld te brengen en tot uitvoering te brengen. Overigens kan een spoorverbinding tussen Veendam en Stadskanaal ook behulpzaam zijn voor de ontwikkeling van het totale gebied.

Voor de A7-gemeente ligt deze potentie in de (industriële) ontwikkelingsmogelijkheden langs de verbinding A7, maar ook ontstaat met de A7-gemeente een samenhangend landbouwgebied. Winschoten, van oudsher de poort naar Duitsland, brengt dit buurland nu voor iedereen dichterbij.

De gemeente Zuidoost-Groningen wordt gezien als een samenhangend gebied bestaande uit de Oude Veenkoloniën (Westerwolde) en de Nieuwe Veenkoloniën en inhoudelijk sterk verbonden met Drenthe. De gemeente Veendam heeft, met zijn internationaal opererende bedrijven als Nedmag en Avebe en met Railport, de grootste economische trekkracht voor dit gebied. De Agenda voor de Veenkoloniën geeft al een mooie focus aan voor het gebied, maar deze kan worden versterkt met de economische potentie van Veendam.

Binnen de Agenda voor de Veenkoloniën is in 2012 focus aangebracht op de thema's: landbouw 2020, watervisie en klimaat & energie. De overheid vervult een meer faciliterende rol, terwijl participatie van stakeholders is versterkt. Gesprekspartners geven aan dat de Agenda voor de Veenkoloniën een succesvol vehikel is om de samenwerking tussen provincies, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke partners en bedrijfsleven te organiseren. Binnen de agenda is deskundigheid gebundeld en verschillende iconprojecten lopen goed.

Voordeel van de horizontale variant is dat de Groninger gemeenten, die participeren in de Stuurgroep van de Agenda voor de Veenkoloniën, straks één gemeente vormen.

Zowel voor de A7-gemeente als de gemeente Zuidoost-Groningen geldt dat zij sterker (kunnen) worden op vijf terreinen: landbouw/agribusiness; industrie; transport en logistiek; recreatie en toerisme; en zorg/healthy ageing. Zo ontstaan met de horizontale variant twee gemeenten met een kansrijke economische potentie; dat zou in de verticale variant beduidend minder het geval zijn omdat Oost-Groningen economische trekkracht zou ontberen.

Sleutelpositie voor Veendam

De commissie is van mening dat de gemeente Veendam zowel in de horizontale variant als in de verticale variant een belangrijke rol kan vervullen voor de nieuw te vormen gemeente. De commissie meent echter dat een gemeente Zuidoost-Groningen Veendam meer nodig heeft dan een gemeente N33. Met zijn voorkeur voor een gemeente N33 wil Veendam 'sterker maken wat sterk is'. Vanuit het oogpunt van Veendam, begrijpt de commissie dit. Maar de commissie vindt het zeer ongewenst dat een relatief zwak gebied dan nog zwakker wordt. Veendam is nodig voor Zuidoost-Groningen vanwege zijn economische trekkracht; een trekkracht die noch Oldambt noch Stadskanaal in die mate hebben of kunnen ontwikkelen.

Veendam als partner in Regiovisie Groningen Assen

In de horizontale variant is de ruimtelijk-fysieke verbinding met de ontwikkelingen vanuit de Regiovisie Groningen-Assen op alle fronten goed mogelijk. Gezien de verbreding van de N33, de positie van Veendam op industrieel gebied en op het terrein van transport en logistiek ligt toetreding van de gemeente Veendam in de samenwerking van de Regiovisie Groningen-Assen voor de hand. Materieel gezien maakt Veendam overigens nu al onderdeel uit van de Regiovisie Groningen-Assen. De commissie adviseert de gemeente Veendam te laten toetreden tot dit samenwerkingsverband.

De gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Slochteren participeren reeds in de Regiovisie Groningen-Assen. Met de vorming van een A7-gemeente dient deze participatie te worden gecontinueerd.

Aansluiting bij kernzones Groningen en Eemsdelta voor beide gemeenten mogelijk

De twee gemeenten in de horizontale variant zullen veel baat hebben bij goede bovengemeentelijke en regionale afstemming en samenwerking. Zij kunnen elkaar versterken en samen een krachtige speler worden in de economische ontwikkeling van Noord-Nederland. Cruciaal hiervoor zijn een uitstekende aansluiting bij en toevoeging aan de economische agenda van de kernzones Groningen en Eemsdelta/de Groninger havens. De extra maatregelen die voortvloeien uit de compensatiegelden voor de aardbevingen, geven daarbij de thema's aan zoals duurzame energieopwekking, gas 2.0 en biobased economy, waaraan de twee nieuwe gemeenten in de horizontale variant zeker een positieve bijdrage kunnen leveren en hun voordeel mee kunnen doen.

Extra kansen voor grensoverschrijdende samenwerking voor beide gemeenten

Bij de horizontale variant ontstaan twee compacte gemeenten die beide de grens met Duitsland raken. Dat biedt extra kansen op relevante grensoverschrijdende samenwerking en resultaten. Verschillende gemeenten en ondernemers geven aan contacten te hebben over de grens. Voor de commissie is niet zichtbaar dat op dit terrein sprake is van coördinatie en bundeling van krachten. Dat brengt het risico van versnippering met zich mee. De commissie adviseert de beide nieuw te vormen gemeenten vanuit een steviger ambitie gezamenlijk te investeren in de relaties met Duitse partners en de krachten op dit terrein te bundelen en te versterken.

Richt economische ontwikkelingsraden in voor de nieuwe gemeenten

Zoals hiervoor opgemerkt, ondersteunt de commissie de zienswijze van de geconsulteerde stakeholders om de economische ontwikkelingspotentie en de inhoudelijke samenhang binnen de onderscheiden gebieden als het meest belangrijk te beschouwen. Samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden is een belangrijke voorwaarde voor het verzilveren van economische kansen en het realiseren van de nodige innovatie. Om invulling te geven aan deze vorm van samenwerking, is het nodig een structuur in te richten waarin deze samenwerking adequaat wordt aangejaagd en vormgegeven. De commissie adviseert de nieuw te vormen gemeenten daarvoor economische ontwikkelingsraden in te richten. Een gezamenlijk ontwikkelde economische agenda (als onderdeel van de gebieds- of toekomstvisies van de nieuwe gemeenten) dient hiervoor de basis te vormen. In het gesprek van de commissie met VNO NCW is naar voren gekomen dat zij zich graag verbinden aan de in te richten economische ontwikkelingsraden.

Voor de provincie ziet de commissie op dit terrein een faciliterende rol weggelegd, vanuit haar rol als regionale gebiedsautoriteit⁴ en voor het waarborgen van de aansluiting op nationaal beleid en het regionaal-economisch beleid van de provincie.

Verdere ontwikkeling stedelijke functies, zelfbewuste dorpen en kernen

In de horizontale variant ontstaan in de ogen van de commissie twee sterke gemeenten met duidelijke verzorgingskernen en verzorgingsgebieden. Wanneer de nieuwe gemeenten dit jaar aan het werk gaan met een toekomstvisie, dan is een voorwaarde voor het welslagen dat men goed benoemt welke functies de verschillende stedelijke kernen (Hoogezand-Sappemeer en Winschoten; Veendam en Stadskanaal) in de nieuwe gemeenten krijgen en hoe deze zich ten opzichte van elkaar kunnen ontwikkelen. In de toekomstvisies is voorts uitvoerige gedachtebepaling gewenst over grootschaligheid versus kleinschaligheid en de positie en het belang van zelfbewuste dorpen en kernen. De commissie komt hier later in dit rapport (paragraaf 3.4) nog op terug.

Desinvestering ontvlechting van De Kompanjie voorkomen

Met de horizontale variant hoeft het samenwerkingsverband van De Kompanjie niet ontvlochten te worden. Daarmee worden extra kosten voorkomen en kunnen ambtenaren doorbouwen op wat begonnen is. De commissie meent dat de ervaringen en omstandigheden van deze fusie voordelen kunnen brengen in het proces naar een verdere opschaling.

Samenhang Slochteren, Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde

De gemeenten Slochteren, Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde vormen een samenhangend gebied, zo is ook in de gesprekken met de commissie naar voren gekomen. De gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Slochteren werken al jarenlang en naar ieders tevredenheid samen. In elk van de genoemde varianten zijn deze drie gemeenten met elkaar verbonden.

De commissie is dan ook verrast door de terugvaloptie van Slochteren om zich aan te sluiten bij de Stad Groningen als hun eerste voorkeur (N33-gemeente) niet wordt gehonoreerd. Deze optie zou betekenen dat een dunbevolkt gebied van de provincie Groningen bij de stad wordt gevoegd en een aanzienlijk deel van het grondgebied van de stad uit landbouwgrond gaat bestaan.

⁴ De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het uitruilen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en tussen regio's binnen de provincie (Bron: Bestuursakkoord Rijk, VNG, IPO, april 2011).

De commissie plaatst vraagtekens bij de wenselijkheid van deze optie en vraagt zich af of van het gemeentebestuur van de stad Groningen verwacht mag worden de stad – als nationaal erkende economische kernzone en Topregio – door te ontwikkelen en tegelijkertijd een plattelandsstrategie te moeten voeren. Bovendien brengt deze optie de regionale verhoudingen uit balans, zowel in de relatie van de stad met het ommeland als in de relatie tussen de nieuw te vormen gemeenten in het oostelijk deel van Groningen.

Meerstad financieel en bestuurlijk in één hand

De vorming van een 'A7-gemeente' betekent dat zowel Meerstad als Blauwestad zich bevinden op het grondgebied van deze nieuw te vormen gemeente. Dat acht de commissie ongewenst. De commissie adviseert Meerstad zowel financieel als bestuurlijk in één hand te brengen. De stad Groningen draagt momenteel de financiële risico's voor deze gebiedsontwikkeling. Net als in Grenzeloos Gunnen is het advies een grenscorrectie voor Slochteren toe te passen en het grondgebied van Meerstad toe te voegen aan de stad Groningen. De commissie meent dat dit bij de start van de Arhi-procedure geregeld moet worden.

3.4 Beoordeling herindelingsvoorstel Westerwolde

De commissie is tevens gevraagd advies uit te brengen over een nieuw te vormen gemeente Westerwolde. De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde zijn gestart met de Arhi-procedure, gericht op de vorming van een gemeente Westerwolde. In het herindelingsontwerp dat door de raden van de beide gemeenten is vastgesteld op 28 januari 2014 wordt aangegeven dat de voorgestelde nieuwe gemeente historisch, cultureel en geografisch een eenheid vormt, van forse omvang is en past bij de menselijke maat. Westerwolde zal, aldus het raadsvoorstel, de burgers kunnen bedienen met dienstverlening, op niveau regie kunnen voeren in verband met uitbesteding van taken en waar nodig de samenwerking met andere gemeenten kunnen aangaan. Dat zal nodig zijn, zo wordt erkend. Om voldoende toekomstbestendig te zijn, is het nodig om bepaalde taken op een grotere schaal te organiseren, op een niet-vrijblijvende wijze, resultaatgericht en op basis van elkaar wat gunnen. Het herindelingsontwerp spreekt in dit kader over een ontwikkeling naar een 'Overheid 3.0', waarbij de samenwerking het karakter heeft van een overheids B.V.

Het oordeel van de commissie over dit herindelingsvoorstel laat zich als volgt verwoorden.

Bestuurlijke en ambtelijke organisatie onvoldoende robuust; afhankelijkheid van samenwerking maakt Westerwolde kwetsbaar

Bestuurlijk en ambtelijk ontstaat een organisatie die naar zijn schaal te weinig robuust is. Westerwolde zal op kerntaken zeer afhankelijk blijven van inhuur, eenmansposten en van anderen. De nieuwe gemeente zal niet in staat zijn de taken in het kader van de drie decentralisaties binnen het sociaal domein zelfstandig te verrichten. De extra taken die op gemeenten afkomen, vragen om massa en robuustheid. Samenwerking met een grote buurgemeente of meerdere gemeenten tegelijkertijd zal dan nodig zijn. Hier ziet de commissie verschillende problemen opdoemen.

- Gemeenteoverstijgende samenwerkingsverbanden hebben altijd een knelpunt rondom democratische legitimatie; dat zou een gemeente moeten willen voorkomen bij kerntaken die zo bepalend zijn voor het functioneren van de lokale overheid zoals de drie decentralisaties.

- Juist vanwege het knelpunt van de democratische legitimatie kiezen andere gemeenten in Groningen voor opschaling, met de nadrukkelijke ambitie het aantal gemeenschappelijke regelingen terug te brengen. Het voornemen van de vorming van een gemeente Westerwolde is contrair aan deze ontwikkeling.
- Over de resultaten van samenwerking in de afgelopen jaren verneemt de commissie weinig positieve geluiden. De Streekraad Oost-Groningen heeft niet gebracht wat daarvan werd verwacht en in Grenzeloos Gunnen heeft de commissie vorig jaar moeten concluderen dat de huidige samenwerkingsverbanden onvoldoende soelaas bieden voor de opgaven waarvoor de gemeenten zich gesteld zien. Met belangrijke dossiers als de drie decentralisaties kan niet het risico worden genomen dat moet worden voortgebouwd op samenwerkingsvormen die in het verleden ontoereikend zijn gebleken.
- Ook in de afgelopen maanden hebben Bellingwedde en Vlagtwedde zich weinig samenwerkings- en omgevingsgericht opgesteld. Samenwerking en inclusief denken zijn geen vanzelfsprekende competenties van deze gemeenten, terwijl ze voor het welslagen van Westerwolde cruciaal zijn. De voortvarendheid waarmee de beide gemeenten de Arhi-procedure zijn gestart, terwijl Bellingwedde en Vlagtwedde ook hebben ingestemd met de inhoudelijke verdiepingsslag van onze commissie, is niet goed gevallen bij overige gemeenten in het oostelijk deel van Groningen.

De commissie constateert tegelijkertijd dat in de regio geen draagvlak⁵ bestaat voor een gemeente Westerwolde. Buurgemeenten geven unaniem aan dat zij de filosofie van Westerwolde niet uitvoerbaar achten. Tegelijkertijd zou een gemeente Westerwolde zeer afhankelijk zijn van samenwerking met haar burens. Die afhankelijkheid maakt Westerwolde kwetsbaar. Temeer daar verwacht kan worden dat de eerstkomende jaren omliggende gemeenten vooral druk zullen zijn met de eigen herindeling en niet gericht kunnen zijn op het intensiveren van de samenwerking met Westerwolde.

Een nieuwe herindeling zal op korte termijn nodig zijn

De commissie is van mening dat een gemeente die fuseert de kwaliteit moet hebben om 25 jaar in het bestel van het binnenlands bestuur mee te kunnen. De opschaling naar een gemeente Westerwolde acht de commissie van te bescheiden omvang en als onvoldoende duurzaam.

Het ontbreekt aan een strategische koers

Gezien de hoge werkloosheid, de demografische ontwikkelingen en de noodzaak tot versterking van de economische structuur, mag van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde verwacht worden dat zij hun strategische koers formuleren en uitbouwen. Grenzeloos Gunnen bevatte het advies aan de nieuw te vormen gemeenten een gebiedsvisie of toekomstvisie op de nieuwe gemeente te ontwikkelen. De commissie had in haar rapport vorig jaar een gebieds- of toekomstvisie voor ogen waarin de sociaal-maatschappelijke opgaven het vertrekpunt vormen, waarbij ruimtelijke en economische ontwikkelingen ondersteunend zijn aan het aanpakken van de sociaal-maatschappelijke opgaven.

⁵ Ook de geconsulteerde stakeholders geven unaniem aan de vorming van een gemeente Westerwolde ongewenst en niet passend te vinden.

De commissie constateert dat het bij de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde voornamelijk ontbreekt aan een dergelijke toekomstvisie. De commissie is van mening dat van meer robuuste gemeenten – met een grotere organisatie, meer organiserend vermogen en plancapaciteit – die strategische impuls eerder verwacht mag worden.

Financiële positie vraagt aandacht

De financiële positie van Bellingwedde is kwetsbaar. Vlagtwedde heeft een gunstige financiële positie. Voornamelijk zal een te vormen gemeente Westerwolde beschikken over een financieel voldoende stevige basis. Dat blijkt ook uit de toetsing van de herindelingsscenario's zoals in het najaar van 2013 uitgevoerd door Berenschot.

In dit verband vraagt de commissie nadrukkelijk aandacht voor de krimpproblematiek in het gebied van de huidige gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde. Voor Bellingwedde is voor de komende 10 jaar een daling van het aantal inwoners voorzien van 10%, voor Vlagtwedde is de raming dat het aantal inwoners de komende tien jaar daalt met 5%. Dat zijn forse percentages die stevige financiële opgaven met zich meebrengen. Is daar in de financiële beelden rekening mee gehouden?

Disbalans in regionale verhoudingen

Een gemeente Westerwolde zou een disbalans betekenen als het gaat om de regionale verhoudingen. In het oostelijk deel van Groningen zou een versnipperd bestuurlijk geheel ontstaan. Voor grote gemeenten als Groningen en Eemshaven-Hoogeland, maar ook voor grote bedrijven, instellingen en maatschappelijke organisaties zou een gemeente Westerwolde geen gelijkwaardige partner zijn. Daarmee onttrekt een gemeente Westerwolde niet alleen zichzelf iets, maar zij onttrekt zo ook kracht aan haar omliggende gemeenten.

Onvoldoende geëquipeerd voor ontwikkelen grensoverschrijdend beleid

Daarnaast is de commissie van mening dat Westerwolde onvoldoende geëquipeerd zal zijn om gesprekspartner te zijn voor overleg met Duitse gemeenten om constructief gezamenlijk grensoverschrijdend beleid te voeren met Duitse partners op de terreinen van economie, werkgelegenheid en onderwijs.

Kleinschaligheid en grootschaligheid

De commissie begrijpt heel goed dat Bellingwedde en Vlagtwedde een voorkeur uitspreken voor de schaal van hun gemeenschap en de mogelijkheden die deze kleinere schaal biedt. Een idee als 'cittaslow', dat door de beide gemeenten wordt omarmd, sluit perfect aan bij de maatschappelijke onderstroom die overal in onze samenleving merkbaar en voelbaar is. 'Cittaslow' is een uiting van de maatschappelijke en individuele behoefte aan zingevende identiteit, gemeenschappelijkheid, bezieling en duurzaamheid. Dat bestuur en politiek in Bellingwedde en Vlagtwedde bij deze onderstroom willen aansluiten, daar kan de commissie alleen maar van harte mee instemmen. Juist om deze reden heeft de commissie in Grenzeloos Gunnen uitvoerig aandacht besteed aan kleinschaligheid binnen grootschaligheid en de nieuwe rol van de overheid in deze tijd.

De commissie is echter van mening dat het organiseren van kleinschaligheid niet zo zeer afhankelijk is van de schaal van een gemeente, maar veel meer van de cultuur en toegankelijkheid van het gemeentebestuur. Een beweging van opschaling, die gepaard moet gaan met het organiseren van kleinschaligheid, vraagt dan ook om bestuurders die zowel oog en hart hebben voor strategische opgaven, als voor dienstverlening dichtbij burgers, dorpsraden en de identiteit van dorpen en kernen. Diverse voorbeelden in ons land laten zien dat het goed mogelijk is adequaat invulling te geven aan het schakelen tussen deze schaalniveaus.

4. Advies van de commissie

Herindeling op basis van horizontale variant

Op basis van haar inhoudelijke verdieping, de hiervoor geformuleerde verdiepende invalshoeken en de weging van de varianten, adviseert de commissie het oostelijk deel van Groningen te herindelen conform de horizontale variant. Dit houdt in het vormen van:

- een 'A7 gemeente' bestaande uit een samenvoeging van Slochteren, Hogeveen-Sappemeer, Menterwolde en Oldambt;
- een gemeente 'Zuidoost-Groningen' die gevormd wordt door het samenvoegen van Veendam, Pekela, Stadskanaal, Bellingwedde en Vlagtwedde.

De verticale variant zou naar het oordeel van de commissie betekenen dat het merendeel van kansrijke ontwikkelingen wordt ondergebracht in een N33-gemeente. De positie van Oost-Groningen acht de commissie in deze variant te kwetsbaar. De vorming van een gemeente Oost-Groningen zou een cumulatie van complexe opgaven met zich meebrengen, op het gebied van demografie en economie/participatie, en onvoldoende economische trekkracht. De horizontale variant laat een meer evenwichtig beeld zien van opgaven en kansen, zo blijkt ook uit de scenarioverkenningen van CAB.

In de nieuw te vormen gemeenten ziet de commissie een rol weggelegd voor Veendam als economische trekker van de gemeente Zuidoost-Groningen en voor Hogeveen-Sappemeer voor de A7-gemeente.

Westerwolde onvoldoende toekomstbestendig

Naar het oordeel van de commissie voldoet de vorming van een gemeente Westerwolde onvoldoende aan de provinciale criteria en aan die van het Ministerie van BZK. De commissie beschouwt de vorming van een gemeente Westerwolde als onvoldoende toekomstbestendig.

De commissie adviseert Bellingwedde en Vlagtwedde het waardevolle gedachtegoed van 'cittaslow' in te brengen in de toekomstvisie op de nieuwe gemeente Zuidoost-Groningen. Zodat binnen de nieuwe gemeente ruimte wordt geboden aan kleinere gemeenschappen om hun eigen identiteit te behouden of door te ontwikkelen, ondernemend te zijn en aansprekende activiteiten en voorzieningen te ontplooien, waarbij de overheid faciliteert en niet overneemt of onnodig reguleert.

De commissie is van mening dat in het gebied van de huidige gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde op deze wijze heel goed de gewenste eigen identiteit van de kernen binnen de grotere eenheid Zuidoost-Groningen vorm en inhoud kunnen geven, net zoals ook andere dorpen of kernen dat zullen willen. Zo kan, dankzij het authentieke verlangen van Bellingwedde en Vlagtwedde, de nieuwe gemeente Zuidoost-Groningen haar kwaliteiten en karakteristieken uitdragen die deze gemeente uniek maakt.

Tot besluit

De commissie sluit deze rapportage af met de oproep aan zowel provincie als gemeenten om het tempo erin te houden. Hak bestuurlijk de knoop zo spoedig mogelijk door. Ga voortvarend aan het werk met de toekomstvisies op de nieuwe gemeenten en formuleer stevige inhoudelijke agenda's. Accommodeer als provincie tijdelijke voorzieningen die de voortgang en het tempo ten goede komen, zoals procesbegeleiding of kwartiermakerschap. Stroop gezamenlijk de mouwen op. Maak werk van het oostelijk deel van Groningen!

Bijlage 1: Documentenoverzicht

- Adviescommissie Landbouw Veenkoloniën. Rabbinge, R., Immenga, D.J., Bartelds, J., Van Eck, G., Maarsingh, A., Sinnema, H., Sterenborg, N., De Vries, C., De Zeeuw, W. (16 februari 2012). *Perspectieven door Kracht*.
- Adviescommissie Water voor de Veenkoloniën (1 februari 2013). Startnotitie *Water voor de Veenkoloniën*.
- Berenschot (10 september 2013). *Toetsing herindelingsscenario's*.
- Bijker, R., Haartsen, T., (2013). *Hét platteland bestaat niet. Verschillende verhuisbewegingen naar en binnen het Noord-Nederlandse platteland*. Demos, jaargang 26-1.
- Bijker, R. (10 januari 2013). Persbericht dissertatie: *Krimpgebieden blijven jonge migranten trekken*.
- CAB. (31 oktober 2013) *Zuidoost Groningen plus Oldambt, een quick scan*.
- CAB. (11 november 2013) *Zuidoost Groningen: De sociaal economische potentie van de Zuidoost Groningen variant*.
- CAB. (12 november 2013) *Tabellenboek*.
- CAB. (13 november 2013) *N33 zone: De sociaal economische potentie van de N33 variant*.
- CAB. (15 november 2013) *A7 zone: De sociaal economische potentie van de A7 variant*.
- CAB. (8 november 2013) *Eindpresentatie: Gemeentelijke opschaling langs horizontale of verticale as (Koepelnotitie; samenvatting verschillende onderzoeksrapporten)*.
- Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (2013). *Vertrouwen in een duurzame toekomst*.
- Dijk, J. van (31 oktober 2013). *Presentatie Jeugd en Arbeidsmarkt*.
- Dijk, J. van (6 november 2013). *Presentatie de regionale economische dynamiek in Noord-Groningen*.
- Gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde (27 januari 2014). *Raadsvoorstel en herindelingsontwerp Westerwolde: Herindelingsontwerp voor Bellingwedde & Vlagtwedde*.
- Gemeente Hoogezand-Sappemeer (2 december 2013). *Voorstel behorende bij de agenda voor de raadsvergadering. Onderwerp: Herindeling*.
- Gemeente Hoogezand-Sappemeer (17 januari 2014). *Argumenten voor het horizontale scenario Herindeling Oostelijk Groningen*.
- Gemeente Oldambt (28 november 2013). *Raadsbesluit herindelingsvariant*.
- Gemeente Stadskanaal (25 november 2013). *Principebesluit gemeentelijke herindeling*.
- Hendriks, J.A.M., (20 december 2013). *Conclusies uit het overleg van de negen gemeenten in Oost-Groningen en de makelaar*.
- Hendriks, J.A.M., te Grotenhuis, H. (13 december 2013). *'Advies makelaars Bestuurlijke herindeling Groningen'*.
- Korsten, A.F.A. (januari 2014). *De toekomstige kundige gemeente - Aan welke eisen moeten gemeenten op weg naar 2020 voldoen?*
- Ministerie van BZK (28 mei 2013). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (maart 2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte; Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Kenniscentrum voor Mobiliteitsbeleid (juli 2012). *Multimodale achterlandknooppunten in Nederland; Een studie naar containeroverslagterminals in het achterland van Nederlandse zeehavens*.

- Provincie Groningen (2 juli 2013). *Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen.*
- Provincie Groningen (7 januari 2014). *Voordracht van GS aan PS 'Stand van zaken vervolgproces op weg naar verandering van bestuurscultuur en vernieuwing bestuurlijke organisatie van de provincie Groningen'* (inclusief bijlagen: overzicht raadsbesluiten, opliggende brief bij de raadsbesluiten van de zeven Noord-Groninger gemeenten en raadsbesluiten).
- Provincie Groningen (januari 2014). *Inzichten vanuit gebiedsgericht beleid, vanuit krimp en leefbaarheid, vanuit economische ontwikkeling en vanuit financiële duurzaamheid.*
- Provincie Groningen (januari 2014). Brief van Gedeputeerde Staten van Groningen aan Provinciale Staten *'Provinciale regierol herindelingsproces'*.
- Provincie Groningen (2009). *Provinciaal Omgevingsplan 2009 – 2013, Omgevingsverordening 2009, Kaartenbijlagen bij Omgevingsplan en -verordening.*
- Raad voor het Openbaar Bestuur (december 2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving.*
- Rijksoverheid en regio Noord Nederland (2013). *Afsprakenlijst Bestuurlijke Overleggen MIRT (BO MIRT).*
- Vereniging Groninger Gemeenten (16 december 2013). *Aanbieding rapportage makelaars 'Toekomst Bestuurlijke Organisatie Groningen'.*
- VNO-NCW Noord, MKB Nederland Noord (18 december 2013). *Brief aan het college van Gedeputeerde Staten van Groningen, betreffende gemeentelijke herindeling provincie Groningen.*

Bijlage 2: Overzicht gesprekpartners

Opdrachtgevers

De commissie voerde een startgesprek met haar opdrachtgevers, gedeputeerde de heer B.S. Wilpstra en VGG-voorzitter mevrouw H.K. Pot.

Gemeentebesturen

De commissie voerde gesprekken met (delegaties van) de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Bellingwedde, Groningen, Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Slochteren, Veendam en Vlagtwedde.

Geraadpleegde stakeholders

Behalve de gesprekken met de opdrachtgevers en de gemeentebestuurders, raadpleegde de commissie enkele stakeholders:

- De heer H. Sinnema LTO Noord
- De heer A. van Hall Waterschap Hunze en Aa's
- Mevrouw H. Sanders Stichting Oosterlengte
- De heer R. Slager Vereniging Groninger Dorpen
- De heer L. Zwiers VNO-NCW