

From: "Freddy de Bruin" <f.debruin@middendrenthe.nl>
Sent: Monday, February 25, 2013 6:15:27 AM
To: "kcc" <kcc@middendrenthe.nl>
Subject: Doorgest.: Nota Noord-Nederland 2013 - 2026 "Waarheen leidt de weg....?"

>>> "Henk Lahuis" <henk.lahuis@home.nl> 23-2-2013 17:54 >>>

Aan de Raad van de gemeenten Assen, Tynaarlo, Noordenveld, Midden-Drenthe en Aa en Hunze en Provinciale Staten van Drenthe,

Minister Plasterk heeft aangegeven een takenpakket van 16 miljard euro over te willen hevelen naar gemeenten. Hij vraagt daarvoor een visie van gemeenten op samenwerking en schaalvergroting. Hierbij zullen gemeenten moeten aangeven in welk samenwerkingsverband zij willen samenwerken. Samenwerkingsverbanden in regioverband met minimaal 100.000 inwoners en op elkaar aansluitende grenzen. Nog dit voorjaar zult u hierop antwoord moeten geven.

Graag wil ik u mijn visie hierop geven. Deze vindt u in bijgaande nota **Noord-Nederland 2013 □ 2026 □ Waarheen leidt de weg □□..?□**. Deze wil ik graag ter kennisname aan u voorleggen.

Logische samenwerkingsverbanden zijn voor de provincie Fryslân een viertal regio's. De regio Noordoost Friesland, de regio Zuidoost Friesland, de regio Zuidwest Friesland en een nieuwe regio Van Stad tot Wad (de huidige regio Noordwest Fryslân en de regio Waddeneilanden samengevoegd). Voor de provincie Groningen zijn dit naast de Stad Groningen een drietal nieuwe regio's. De regio Noordwest Groningen, de regio Centraal Groningen en de regio Zuidoost Groningen. Voor de provincie Drenthe zijn dit een drietal nieuwe regio's. De **regio Noord- en Midden Drenthe**, de regio Zuidoost Drenthe en de regio Zuidwest Drenthe.

Gemeentelijke schaalvergroting naar minimaal 100.000 inwoners is voor Noord-Nederland nergens voor nodig. Dat laat onverlet dat vergroting van bestuurskracht door schaalvergroting noodzakelijk is.

Tot slot kan het niet anders dan dat de drie noordelijke provincies gaan fuseren om een betere balans met de steeds groter wordende gemeenten tot stand te brengen en de benodigde doorzettingsmacht richting Rijk en Europa te vergroten. Ik heb hiertoe bij de drie noordelijke Provinciale Staten een verzoek ingediend dit per 1 januari 2015 tot stand te brengen.

Ing. H. Lahuis
□t Hoogje 5
9964 BD Wehe-den Hoorn
Tel. 0595 □ 577 442
henk.lahuis@home.nl



Noord-Nederland 2013 – 2026
“Waarheen leidt de weg?”

Voorwoord

Deze nota **Noord-Nederland 2013 – 2026 “Waarheen leidt de weg?”** gaat over het herindelen van provincies en gemeenten in Noord-Nederland.

Deze nota is door mij geschreven als ervaringsdeskundige ambtenaar bij een kleine en een middelgrote gemeente in de provincie Groningen. Daardoor ben ik er van overtuigd dat grotere gemeenten veel beter hun taken kunnen vervullen dan kleinere gemeenten die dit met behulp van allerlei samenwerkingsconstructies bewerkstelligen. Daarnaast ben ik er trots op een *Noord-Nederlander* te zijn (als geboren Groninger met Drentse voorouders en werkend in Fryslân) en wil ik van daaruit mijn mening aan u kenbaar maken.

Met elkaar kunnen we op eigen kracht veel tot stand brengen, maar dan moeten we daar wel voor kiezen. Een voorbeeld daarvan is het meer dan twintig jaar geleden gevormde Samenwerkingsverband Noord-Nederland. Destijds een bestuurlijk unicum. Opnieuw staat het middenbestuur voor de vraag hoe Noord-Nederland zo sterk mogelijk neer te zetten, waarin op eigen kracht het leidend adagium is.

Duidelijk is dat het regeerakkoord van het kabinet Rutte II voor Noord-Nederland uitgaat van het samenvoegen van de drie noordelijke provincies tot één nieuwe provincie *Noord-Nederland* (in de volksmond ook wel landsdeel ‘Noord’ genoemd). Het kabinet wil in deze kabinetsperiode met de provincies initiatieven bespreken gericht op het vergroten van de provinciale schaal. Daarnaast heeft het kabinet een duidelijke mening over het opschalen van gemeenten.

Naast het kabinetsbeleid hebben ook de provinciale bestuurders een duidelijke mening over de wijze waarop gemeenten hun bestuurskracht moeten vergroten. In de provincie Fryslân is sinds de gemeentelijke herindeling van Súdwest-Fryslân een proces tot schaalvergroting op gang gekomen. Ook in de provincie Groningen is het besef aanwezig tot noodzakelijke schaalvergroting.

Veel gemeentebestuurders staan op het standpunt dat gemeentelijke herindeling niet nodig is, zolang de continuïteit met de nodige hulpconstructies kan worden gegarandeerd. Wel (h)erkennen veel gemeentebestuurders dat verdergaande samenwerking steeds meer bestuurlijke drukte betekent en dat de controlerende taak van de gemeenteraad hiermee steeds lastiger wordt.

In deze nota heb ik gezocht naar een evenwichtige benadering op provinciale en gemeentelijke herindeling in Noord-Nederland vanuit rijks-, provinciaal- en gemeentelijk perspectief. Dat resulteert in één provincie Noord-Nederland met 24 gemeenten.

Met de vorming van één provincie Noord-Nederland wordt een betere balans met de steeds groter wordende gemeenten tot stand gebracht en wordt de benodigde doorzettingsmacht richting Rijk en Europa vergroot.

In de provincie Fryslân kan de huidige lijn van schaalvergroting worden voortgezet en afgerond. Hoewel de Waddeneilanden het liefst zelfstandig blijven, is een fusie op lange termijn onontkoombaar. Een fusie naar een nieuwe gemeente Wadden, van Den Helder tot Delfzijl, om recht te doen aan het gebied als Werelderfgoed, een effectieve rampenbestrijding en een eenduidige aansturing van het beheer van het Natura 2000-gebied Waddenzee. Om zo lang mogelijk vast te kunnen houden aan de bestuurlijke zelfstandigheid is een (interprovinciale) deelname van Texel in WGR-verband met de overige vier Waddeneilanden een logische stap.

Een bijzondere gemeentelijke herindeling is een nieuwe gemeente Groningen door deze samen te voegen met de Eemsdelta. In deze nota wordt vanuit een drietal invalshoeken de noodzaak van een dergelijke gemeente aangetoond:

1. Zo heeft de vorming van een nieuwe gemeente Groningen een positief effect op de ruimtelijk-economische ontwikkeling van deze stedelijke regio met concentratie van topsectoren (*een sterkere groei in werkgelegenheid en welvaart als vijfde gemeente van Nederland met meer dan een kwart miljoen inwoners*).
2. Ook de door het rijk gewenste rol voor de provincie maakt de vorming van een nieuwe gemeente Groningen met zeehavens en een luchthaven van nationale betekenis gewenst (*ondersteund door een al ondertekende samenwerkingintentie tussen de regio's Groningen-Assen en de Eemsdelta om te komen tot één economisch zone, waarin het ondernemerschap en de werkgelegenheid wordt bevorderd en gezamenlijk economisch verdienvermogen wordt versterkt*).
3. Tot slot dient een nieuwe gemeente Groningen te worden gevormd om de huidige bestuurlijke drukte met beperkte democratische legitimiteit terug te dringen (*veroorzaakt door een samenwerkingsverband van twee provincies en 16 gemeenten*).

De vraag is of deze argumenten in de betrokken gemeenten (h)erkend worden zodat een nieuwe gemeente Groningen kan worden gevormd in de komende herindelingsronde.

Een gemeentelijke herindeling naar gemeenten met minimaal 100.000 inwoners in Noord-Nederland is een brug te ver. Het kabinetsbeleid met betrekking tot de verdeling van het gemeentefonds zorgt er echter wel voor dat regiovorming naast gemeentelijke schaalvergroting noodzakelijk is en blijft. Regio's met minimaal 100.000 inwoners met zo weinig mogelijk gemeenten om de bestuurlijke drukte zo veel mogelijk te beperken.

Op korte termijn (2014) gaat een aantal gemeenten in Fryslân fuseren. Aangezien de volgende gemeentelijke verkiezingen in maart 2018 plaatsvindt, is een volgende herindelingsronde in 2018 aannemelijk. Dat moment is geschikt voor een herindelingsronde van kleine gemeenten in Fryslân en Groningen. Een volgende herindelingsronde zal afgestemd worden op de laatste herindelingsronde in Drenthe uit 1998. Aangezien uitgangspunt is dat er toch minimaal 25 jaar tussen een volgende herindelingsronde moet zitten en de eerstvolgende verkiezingen daarna in maart 2026 plaatsvindt, is een herindelingsronde in de grotere gemeenten in Drenthe en Fryslân pas in 2026 aan de orde. Dit verklaart de titel van deze nota **Noord-Nederland 2013 – 2026 “Waarheen leidt de weg?”**.

Ing. H. Lahuis
't Hoogje 5
9964 BD Wehe-den Hoorn
Tel. 0595 – 577 442
henk.lahuis@home.nl

Inhoudsopgave

blz.

Voorwoord		2
Hoofdstuk 1	Rijksbeleid	6
1.1.	Regeerakkoord kabinet Rutte II	6
1.2.	'Huis van Thorbecke'	7
Hoofdstuk 2	Provinciale herindeling Noord-Nederland	8
Hoofdstuk 3	Gemeenten	9
3.1.	Geschiedenis	9
3.2.	Bestuurskracht	9
3.3.	Bestuurlijke drukte	11
3.4.	VNG-visie op schaalvergroting	10
Hoofdstuk 4	Gemeentelijke herindeling Noord-Nederland	13
4.1.	Nieuwe gemeenten	13
4.2.	Nieuwe gemeenten provincie Fryslân	13
4.3.	Nieuwe gemeenten provincie Groningen	15
4.4.	Nieuwe gemeenten provincie Drenthe	21
4.5.	Nieuwe regio's Noord-Nederland	22
4.6.	Nieuwe netwerken Noord-Nederland	22
4.7.	Huisvesting provinciehuis Noord-Nederland	23
Bijlage 1	Statistische gegevens provincies	24
Bijlage 2	Ligging gemeenten in Noord-Nederland	25
Bijlage 3	Inwonertal gemeenten in Noord-Nederland	27
Bijlage 4	Herindelingvoorstel provincie Groningen BMC uit 2008	28
Bijlage 5	Overzicht oude en nieuwe gemeenten in Noord-Nederland	29

Hoofdstuk 1 Rijksbeleid

1.1. Regeerakkoord kabinet Rutte II

In het Regeerakkoord ¹⁾ van het kabinet Rutte II staat dat een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden medeoverheden vergt die op een passende schaal zijn georganiseerd. Voor de lange termijn (vóór het jaar 2025) heeft het kabinet het perspectief van vijf landsdelen met een gesloten huishouding voor ogen. Bestaande provinciale samenwerkingverbanden zijn daarbij een logisch vertrekpunt, zoals het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) in de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe en het Samenwerkingsverband GO (Gelderland & Overijssel) in Oost-Nederland (zie **bijlage 1**).



Het perspectief voor de provincies in Nederland is met dit kabinetsbeleid duidelijk. In deze kabinetsperiode worden Noord-Holland, Utrecht en (delen van) Flevoland samengevoegd, waarbij het kabinet aangeeft over de positie van de Noordoostpolder later een beslissing te nemen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ronald Plasterk) heeft in december 2012 besloten om de Arhi-procedure ²⁾ te starten voor die samenvoeging. De minister heeft te kennen gegeven dat hij er naar streeft die samenvoeging tot stand te brengen vóór de komende Statenverkiezingen in het voorjaar van 2015. Met de overige provincies bespreekt het kabinet initiatieven gericht op vergroting van de provinciale schaal. Het kabinet schrijft een deel van de besparing te realiseren in de periode tot 2017 door een eerste opschaling naar 10 provincies.

¹⁾ Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012

²⁾ De Wet Arhi (Wet algemene regels herindeling van 24 oktober 1984) regelt het verloop van de procedure tot herindeling.

Voor gemeenten streeft het kabinet Rutte II naar gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners. De inwonersnorm kan worden aangepast aan de bevolkingsdichtheid in verschillende delen van het land. Samen met de medeoverheden wil het kabinet dit langetermijnperspectief realiseren. Ontwikkelingen in de gewenste richting worden aangemoedigd. Het kabinet nodigt provincies uit om met gemeenten initiatieven te bespreken gericht op vergroting van de gemeentelijke schaal.

In dunbevolkte gebieden als Noord-Nederland is het niet nodig om plattelandsgemeenten te vormen met minimaal 100.000 inwoners. Wel gaat het kabinet uit van een verdeling van het gemeentefonds alsof er gemeenten met minimaal 100.000 inwoners worden gevormd (rekenkundig equivalent). In de dunbevolkte gebieden als Noord-Nederland waarbij dit niet het geval is (zal zijn), dient dus samenwerking te worden gezocht om gemeentelijke taken in regioverband uit te voeren, waarbij er gestreefd dient te worden de bestuurlijke drukte zo veel mogelijk te beperken door krachtige, toekomstbestendige gemeenten te vormen.

De besparing die met dit perspectief wordt neergezet bedraagt het volgende (in € mln.)

Openbaar bestuur	2013	2014	2015	2016	2017	Structureel
Lagere apparaatskosten gemeenten			-60	-120	-180	-975
Minder provincies			-5	-10	-15	-75

1.2. 'Huis van Thorbecke'

Op 1 april 2010 heeft de Werkgroep Kalden, één van de door kabinet Balkenende IV ingestelde ambtelijke Werkgroepen heroverwegingen van het rijk om 18 miljard te bezuinigen, vergaande voorstellen voor de reorganisatie van de overheid gedaan.

In het rapport ³⁾ van de Werkgroep Kalden zijn twee varianten geschetst om de bestuurlijke organisatie op langere termijn te verbeteren en goedkoper te maken. Onderscheidend element in beide varianten is het al of niet aanwezig zijn van een middenbestuur (provincie). In Variant I is er geen middenbestuur (provincie). De gemeenten zijn de enige decentrale bestuurslaag. Schaalvergroting van gemeenten tot de omvang van bijvoorbeeld de huidige provincies Fryslân, Groningen en Drenthe is daarvoor noodzakelijk. Het rijk is het nieuwe "middenbestuur" tussen de EU en de gemeenten. In Variant II blijft het middenbestuur (provincie) bestaan. Een door de Werkgroep Kalden omschreven voorwaarde voor het in stand houden van het middenbestuur (provincie) is een betere verdeling van taken en verantwoordelijkheden en dat gemeenten en provincies fors moeten opschalen.

De Grondwet uit 1848 van Thorbecke legt de basis voor ons huidige bestuurlijke stelsel. De bevoegdheden van Koning, Staten-Generaal, provincies en gemeenten, vinden we in deze versie van de Grondwet terug en in grote lijnen geldt die verticale spreiding van macht nog steeds. Vandaar dat de bestuurlijke inrichting van Nederland ook wel het 'Huis van Thorbecke' wordt genoemd.

In de visienota *Bestuur en bestuurlijke inrichting* (TK 2011/2012b) heeft het kabinet Rutte het uitgangspunt geformuleerd dat de bestuurlijke inrichting van Nederland dient te bestaan uit twee niveaus van algemeen bestuur naast het rijk. Daarbij is er dus geen ruimte voor bovenlokale organen (stadsregio's) en benedenlokale organen (deelgemeenten). Het kabinet wenst deze dan ook af te schaffen. Het kabinet wenst dus het 'Huis van Thorbecke' in stand te houden en zelfs te versterken.

³⁾ Openbaar bestuur Rapport brede heroverwegingen, april 2010 (Werkgroep 18)

Hoofdstuk 2 Provinciale herindeling Noord-Nederland

Het kabinet kiest voor een materieel gesloten provinciale huishouding, beperkt tot vier taken:

- ruimtelijke ordening;
- verkeer en vervoer;
- natuur;
- regionaal economisch beleid.

Zoals in paragraaf 1.1. aangegeven, is bij provinciale herindeling het bestaande samenwerkingsverband SNN van de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe logisch vertrekpunt. Samenwerking in Noord-Nederland wordt binnenkort al bestuurlijk vorm gegeven door de ondersteunende diensten van de drie provincies samen te voegen. De stap naar één noordelijke provincie is daarmee al een stuk kleiner. Andere vormen van schaalvergroting in Noord-Nederland is de vorming van één noordelijke politieregio per 1 januari 2013 en de samenwerking binnen de drie noordelijke veiligheidsregio's met het samenvoegen van de drie alarmcentrales tot één nieuwe alarmcentrale in Drachten.

Tot het samenvoegen van de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe bestaat vanuit financieel perspectief of individuele bestuurskracht geen enkele noodzaak. Toch zijn er voldoende argumenten dit toch te doen. De schaalvergroting van gemeenten zet zich de komende decennia voort. Een logisch gevolg van deze schaalvergroting is dat er een schaalvergroting op provinciaal niveau plaatsvindt om de schaalverhouding tussen provincies en gemeenten meer in balans te brengen. Daarnaast wordt steeds meer druk gevoeld om Noord-Nederland vanuit één bestuurslaag sterker te laten vertegenwoordigen richting Rijk en Europa (vergroten doorzettingsmacht). De noodzaak tot provinciale herindeling wordt dan ook steeds groter. Ook bij provinciale bestuurders dringt dit besef steeds meer door.

De regio Groningen-Assen en de Eemsdelta hebben op 15 oktober 2012 een samenwerkingsintentie ⁴) ondertekend met als doel te komen tot één economisch zone, waarin het ondernemerschap en de werkgelegenheid wordt bevorderd en gezamenlijk economisch verdienvermogen wordt versterkt. Een logisch gevolg van deze schaalvergroting in samenwerking is dat er een schaalvergroting op provinciaal niveau plaatsvindt. In de provinciale bestuurlijke discussie is dit aspect tot nu toe onderbelicht.

Aan Friese zijde bestaat enige vrees rondom verlies aan eigen cultuur, vooral van de Friese taal. Deze vrees is ongegrond, aangezien de Friese taal erkend is als 2^e officiële taal zowel via Nederlandse wetgeving als via het Europees handvest voor regionale of minderheidstalen. Dat staat bij een provinciale herindeling niet ter discussie.

⁴ Samenwerkingsintentie Eemsdelta en Regio Groningen-Assen, 15 oktober 2012, Regio Groningen-Assen en Eemsdelta

Hoofdstuk 3 Gemeenten

3.1. Geschiedenis

De eerste Grondwet in Nederland, de “Staatsregeling voor het Bataafsche Volk” werd op 1 mei 1798 ingevoerd. Hierin werden naar Frans voorbeeld dorpen en steden gelijkgesteld in een nieuwe bestuursvorm met de naam “*gemeente*”. De Franse gemeentewet van 1811 bepaalde een minimale omvang per gemeente van 500 inwoners. Als dat aantal niet gehaald werd, moest er gekeken worden naar samenvoeging met andere gemeenten – de eerste gemeentelijke herindelingen.

Het aantal gemeenten in Nederland is van circa 1.200 in 1850 gedaald naar 408 op dit moment (voor de ligging van deze gemeenten in Noord-Nederland zie **bijlage 2**). De helft van alle gemeenten is op dit moment nog kleiner dan 20.000 inwoners (34 van de 63 gemeenten in Noord-Nederland, zie **bijlage 3**). De helft van alle inwoners in Nederland woont op dit moment in gemeenten groter dan 50.000 inwoners. De gemiddelde omvang van gemeenten bedraagt op dit moment ruim 41.000 inwoners. In Noord-Nederland zijn slechts acht van de 63 gemeenten groter dan dit landelijk gemiddelde.

3.2. Bestuurskracht gemeenten

Er bestaan vele motieven voor intergemeentelijke samenwerking. De motieven bewegen zich rond het begrip bestuurskracht. Dat is het vermogen van een gemeente, het geheel van lokale gemeenschappen en het gemeentebestuur, om de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven binnen de financiële en juridische randvoorwaarden te realiseren. Het doel van intergemeentelijke samenwerking is vaak het vergroten van de bestuurskracht door bundeling van krachten, een meer optimale schaal van productie, een sterkere positie tegenover derden, een bestere afstemming van werkzaamheden, het verminderen van personele afhankelijkheden en het specialiseren van taken. Er zijn ook nadelen verbonden aan intergemeentelijke samenwerking, die vooral te maken hebben met hogere besluitvormingskosten, toenemende bureaucratie, verminderde democratische controle en het verlies van beleidsautonomie.

Sociale en economische ontwikkelingen houden niet meer op bij gemeentegrenzen en geven daardoor nieuwe vraagstukken met betrekking tot zeggenschap, invloed, doorzettingsmacht en publieke verantwoording. Marktwerving en overdracht van taken naar maatschappelijke organisaties heeft geleid tot processen van schaalvergroting van organisaties. Het resultaat is een veranderend speelveld voor gemeenten ten opzichte van deze steeds grotere organisaties met regionale en soms landelijk werkterreinen. Dit vraagt een robuuste, krachtige bestuurskracht van gemeenten die in staat zijn doorzettingsvermogen uit te oefenen op het gedrag van deze grotere organisaties en invloed uit kunnen oefenen op andere overheden.

Sinds 2007 wordt sterk ingezet op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten. Verschillende commissies hebben aanbevelingen gedaan om de autonome positie van gemeenten te versterken (VNG-commissie Gemeentewet ten Grondwet 2007; Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten 2008; Commissie doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen 2007). Een belangrijk aandachtspunt hierbij betreft de modernisering en versterking van de dienstverlening. De gemeenten hebben dit verder gefaciliteerd door in te stemmen met de oprichting van een Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING), een stichting die zich richt op de versterking van de bestuurskracht van gemeenten, het stimuleren van het gebruik van benchmarks en het bevorderen van de E-overheid.

In de loop van der tijd is het aantal samenwerkingsverbanden sterk toegenomen. Dit ondanks de toegenomen schaalvergroting, de afname van het aantal gemeenten en het overheidsbeleid om geen vierde bestuurslaag te creëren. Dit heeft volgens de Commissie Van Aartsen (VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet, 2007) geleid tot een wirwar van ondoorzichtige samenwerkingverbanden en een toename van overlegstructuren, stroperige besluitvorming en bestuurlijke drukte. Ook is er sprake van een afname van democratische controle. Om deze ontwikkeling te keren pleit de commissie voor een verdergaande schaalvergroting van gemeenten.

In 34 gemeenten in de Randstad is in 2006 een onderzoek gehouden naar de bestuurskracht van deze gemeenten in relatie tot hun inwonertal. Op basis van dit onderzoek concluderen drs. H.B. Eenhoorn en drs. P.F. Rozenberg in hun rapport ⁵⁾ dat:

- bij gemeenten tot 20.000 inwoners er in het algemeen sprake is van noodzaak tot samenwerken om de kwetsbaarheid van gemeenten op te lossen;
- bij gemeenten van 20.000 tot 50.000 inwoners die kwetsbaarheid vooralsnog te beheersen is, maar dat er in toenemende mate sprake zal zijn van onvoldoende massa om toekomstige opgaven goed te kunnen vervullen;
- boven de 50.000 inwoners er sprake is van voldoende massa.

Op basis van dit onderzoek heeft de toenmalige minister van BZK J. Remkes aangegeven dat gemeenten met minder dan 20.000 inwoners moeten fuseren.

Een al lang bestaande vorm om de samenwerking tussen gemeenten te regelen, is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze wet biedt het juridisch kader voor verschillende vormen van publiekrechtelijke samenwerking tussen lagere bestuursorganen. Deze samenwerking kan beperkt blijven tot zeer lichte vormen (afspraken zonder overdracht van bevoegdheden) tot zeer zware vormen (zelfstandige bestuursorganen met overgedragen bevoegdheden). De laatste jaren zijn gemeenten op zoek gegaan naar nieuwe vormen van intergemeentelijke samenwerking, zoals netwerksamenwerking, matrixsamenwerking en ambtelijke integratie. Bij het netwerkmodel wordt licht samengewerkt tussen ambtenaren, bijvoorbeeld via werkgroepen, om schaalvoordelen te realiseren. Bij matrixsamenwerking gaat de samenwerking verder en nemen samenwerkende gemeenten elk één of meer taakvelden of beleidsterreinen voor alle deelnemende gemeenten voor hun rekening. Bij het Ambtelijke integratiemodel voegen samenwerkende gemeenten het grootste deel van hun ambtelijk apparaat samen in één nieuwe afzonderlijke organisatie-eenheid. Daarbij kan sprake zijn van gelijke inbreng, licht ongelijke inbreng (gasheerschapsgemeente) of sterk ongelijke inbreng (grote broer).

In de provincie Fryslân heeft een Commissie van Wijzen ⁶⁾ in 2011 advies uitgebracht over de toekomstige lokaalbestuurlijke inrichting van de provincie Fryslân. In de visie van de commissie heeft intergemeentelijke samenwerking beperkingen. Met name waar het gaat om het democratische karakter, de doorzichtigheid, trage besluitvorming en de afname van de gemeentelijke autonomie, gepaard gaande met bestuurlijke drukte. Dat neemt niet weg dat in de optiek van de commissie, ongeacht de grootte van de gemeente, intergemeentelijke samenwerking efficiënt kan zijn en op verschillende gebieden - ook beleidsmatig en strategisch - nodig blijft. In haar advies geeft de commissie aan, niets te zien in intergemeentelijke samenwerking als panacee om aan herindeling te ontkomen.

⁵⁾ Samenwerkend naar zelfstandigheid? Een onderzoek naar randvoorwaarden voor zelfstandigheid van gemeenten in de Randstad, 3 oktober 2006, OBMC Consulting

⁶⁾ Meer burger, minder bestuur. Advies over de toekomstige lokaalbestuurlijke inrichting van de Provincie Friesland, Leeuwarden 15 maart 2011. De Commissie van Wijzen: Prof. em. dr. L. Koopmans, Mr. M.J.H. Marijnen en D.W. de Cloe.

3.3. Bestuurlijke drukte

De regio Groningen-Assen (een samenwerkingverband tussen de provincies Groningen en Drenthe en de gemeenten Assen, Bedum, Groningen, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Noordenveld, Slochteren, Ten Boer, Tynaarlo, Winsum en Zuidhorn) en de Eemsdelta (een samenwerkingverband tussen de gemeenten Appingedam, Delfzijl, Eemsmond en Loppersum, met de provincie Groningen als bondgenoot) hebben op 15 oktober 2012 een samenwerkingsintentie ondertekend met als doel te komen tot één economisch zone.

Volgens de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft bovengenoemde bestuurlijke organisatie met twee provincies en 16 gemeenten één groot knelpunt. Dit betreft de bestuurlijke drukte door allerlei constructies voor intergemeentelijke samenwerking met beperkte democratische legitimiteit. De Rob stelt voor dit op te lossen door deze taken toe te delen aan de betrokken overheidslaag en de schaal van de betrokken overheidslaag daar op af te stemmen. Het samenvoegen van de gemeente Groningen met de DAL-gemeenten, Haren en Ten Boer, inclusief de Eemshaven, Groningen Airport Eelde en Meerstad is hiervoor een goede oplossing.

Duidelijk is dat betrokken wethouders in bovengenoemd samenwerkingsverband nauwelijks verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor besluiten van het samenwerkingsverband en dus ook niet met goed fatsoen verantwoording aan betrokken gemeenteraden kunnen afleggen. Duidelijk is ook dat de invloed van de betrokken gemeenteraden vrijwel nihil is. Met een nieuwe gemeente Groningen is het wel duidelijk dat de betrokken wethouder verantwoording af moet leggen aan de gemeenteraad en dat de gemeenteraad haar sturende en controlerende taak goed kan vervullen.

3.4. VNG-visie op schaalvergroting

Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is een fundamentele herbezinning op de organisatie van het openbaar bestuur onvermijdelijk. Dit vanwege de afgelopen jaren steeds sterker gevoelde crisis in de verhouding tussen overheid en burgers, maar ook vanwege de financieel-economische crises. De VNG onderschrijft de in het rapport van de Werkgroep Kalden (zie paragraaf 1.2.) genoemde urgentie om te komen tot een betere en efficiëntere organisatie van het openbaar bestuur. De VNG stuurt daarbij aan op gemeentelijke schaalvergroting.

Dat er draagvlak is bij de gemeenten om het openbaar bestuur te versterken, is gebleken op de Algemene Ledenvergadering van de VNG op 8 juni 2010. De vergadering stemde bij acclamatie in met de volgende uitgangspunten:

- a. De VNG vraagt van het kabinet een duidelijke visie op de toekomst van het openbaar bestuur, op korte en lange(re) termijn (*in de visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting (TK 2011/2012b) heeft het kabinet Rutte een duidelijke visie laten zien*).
- b. In de vormgeving van het proces waarlangs veranderingen tot stand komen, dienen de gemeenten als medeoverheid te worden betrokken (*het kabinet Rutte II heeft provincies opgeroepen om met gemeenten initiatieven te bespreken gericht op vergroting van de gemeentelijke schaal*).
- c. De omvang en vooral de complexiteit van de huidige bestuurlijke organisatie van Nederland dient te worden teruggebracht (*de wijze waarop dit in Noord-Nederland kan is in deze nota verwoord*).
- d. Gemeenten willen doorgaan met de invulling van hun ambitie als eerste overheid. Dat doet een onverminderd beroep op het vergroten van de bestuurskracht van gemeenten. Daarom gaan gemeenten door met het versterken van de onderlinge regionale samenwerking en met schaalvergroting door gemeentelijke herindeling.

Schaalvergroting in samenhang met schaalverkleining: terug naar de burger

Volgens de VNG is er sprake van een te lage betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur, weinig inzet van de eigen capaciteit van burgers en bedrijven voor het oplossen van problemen in de eigen (leef)omgeving en een bovenmatig grote bureaucratie. Dit is niet alleen een probleem voor het benodigde vertrouwen en de samenwerking tussen burger en bestuur, maar ook een probleem in het licht van de huidige financiële crisis. Gemeenten moeten volgens de VNG burgers en bedrijven meer ruimte geven om zaken zelf op te pakken en hen meer invloed geven en betrokken krijgen bij het beleid, de besluiten en de uitvoering door de overheid.

Gemeenten hebben al aanzienlijke ervaring met het geven van verantwoordelijkheden aan burger en bedrijf en het organiseren van inspraak en participatie. Gemeenten moeten volgens de VNG hiermee aan de slag om de komende jaren de relatie met hun burgers te verbeteren en samen met hen de opgaven voor de toekomst aan te pakken. De schaal van de directe leefomgeving is er een van de lokale gemeenschap. Het lokaal bestuur heeft al ervaring in het geven van verantwoordelijkheden en beslissingsvrijheid op dit niveau, het dichtst bij de burger. Hier is sprake van een scala aan vergaande en minder vergaande vormen. Gesproken wordt over burgerparticipatie op diverse niveaus op de 'participatieladder': van 'slechts' informeren tot de ultieme vorm, het meebeslissen door burgers. Hierin moet volgens de VNG worden doorgezet om burgers zoveel mogelijk zeggenschap over de eigen leefomgeving te geven.

Met dorps-, wijk- of buurtbudgetten krijgen burgers of burgerorganisaties bevoegdheden die daarvoor uitsluitend aan volksvertegenwoordigers en gemeentebestuurders werden voorbehouden. Mensen die de buurt kennen, kunnen zaken voor en in de buurt realiseren. Samen ontwikkelen zij een gemeenschappelijke visie op buurt, dorp of wijk. Mensen moeten betrokken worden bij de inrichting van hun samenleving en de overheid moet zich reorganiseren van een aanbod- naar vraaggerichte organisatie: op kleine schaal en voor overzichtelijke problemen wordt het contact tussen burger en bestuur hersteld. Voorwaarde is wel dat in deze vorm ook vrijheid wordt geboden. Van de betrokken bewoners wordt enige scholing en inzet verwacht. Voorts moet voor zover relevant de afspiegeling in het oog worden gehouden en de mate van democratische besluitvorming.

Hoofdstuk 4 Gemeentelijke herindeling Noord-Nederland

4.1. Nieuwe gemeenten

Het eindperspectief voor gemeenten leidt tot besparingen die ontstaan door schaalvoordelen, verminderen van toezicht, vereenvoudiging van regelgeving en minder dubbeling van taken. De besparing gaat uit van een daling van het aantal gemeenteambtenaren doordat gemeenten groter worden of met elkaar gaan samenwerken. Het kabinet gaat uit van het rekenkundige equivalent van een vermindering met 75 gemeenten in de periode tot 2017. Deze rekenkundige benadering komt neer op een resterend aantal van 100-150 gemeenten in 2025. Dit leidt tot een uitname uit het Gemeentefonds.

Gemeenten krijgen te maken met twee bewegingen. Enerzijds wordt het aantal taken richting gemeenten fors uitgebreid, anderzijds wordt het Gemeentefonds structureel gekort. Gemeenten worden fors de duimschroeven aangedraaid om deze bewegingen op te kunnen vangen. De vraag is of gemeenten eerst de weg van ambtelijke fusie kiezen of gelijk de weg van een gemeentelijke herindeling. Dit laatste is voor de burger het meest heldere.

Vanwege de lage bevolkingsdichtheid in Noord-Nederland valt er voor plattelandsgebieden veel voor te zeggen een lagere inwonersnorm dan minimaal 100.000 inwoners te accepteren. Gemeentelijke herindeling zal zich richten op een min of meer logische indeling, gekoppeld aan bestaande samenwerkingsverbanden. Met de overwegingen in dit hoofdstuk ontstaan er tien gemeenten in Fryslân, zeven gemeenten in Groningen en zeven gemeenten in Drenthe. Dit is in **bijlage 5** cijfermatig weergegeven.

4.2. Nieuwe gemeenten provincie Fryslân

In de provincie Fryslân heeft in 1984 grootschalige herindeling plaatsgevonden. Op 1 januari 2011 zijn de voormalige gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel opgegaan in de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân. In de provincie Fryslân wordt de huidige lijn van schaalvergroting voortgezet en afgerond, na het advies van de Commissie van Wijzen van 15 maart 2011. De commissie adviseerde in Noordwest-Friesland de gemeenten Franekeradeel, Harlingen, Het Bildt, Menaldumadeel, Littenseradiel te laten fuseren. Voor Noordoost-Friesland was het advies de gemeenten Dantumadeel, Ferwerderadiel, Dongeradeel, Kollumerland te laten samengaan, evenals Achtkarspelen met Tytjerksteradiel. In de zuidoosthoek is het voorstel Ooststellingwerf en Weststellingwerf te laten fuseren. Opsterland wordt verdeeld over de gemeenten Heerenveen en Smallingerland. De Waddeneilanden werden door de commissie buiten beschouwing gelaten vanwege de op 1 januari 2010 ingestelde Gemeenschappelijke Regeling VAST (Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling). Leeuwarderadeel moet samen met de oostelijke delen van Menaldumadeel en Littenseradiel worden samengevoegd met Leeuwarden. Per 1 januari 2014 gaan de huidige gemeenten Skarsterlân, Lemsterland en Gaasterlân-Sleat fuseren tot de nieuwe gemeente De Friese Meren en wordt de huidige gemeente Boarnsterhim verdeeld over de huidige gemeenten Leeuwarden, Súdwest-Fryslân, Heerenveen en De Friese Meren. Voor kleinere gemeenten zorgt de druk op schaalvergroting voor herindeling in 2018. Een herindeling in Smallingerland, Heerenveen, Opsterland, Tytsjerksteradiel, Achtkarspelen, Ooststellingwerf en Weststellingwerf wordt, gezien de huidige omvang, uitgesteld tot 2026.

Een nieuwe gemeente Wadden

Een bijzonder gebied in Noord-Nederland is het Waddengebied. Met de vaststelling van de Gemeenschappelijke Regeling VAST (Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling) per 1 januari 2010 heeft de Waddensamenwerking op deze vier eilanden een eigen rechtspositie, een eigen structuur en eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waarbij Texel voortsnog een adviserende rol vervult. Doel van deze samenwerking is het behoud van bestuurlijke zelfstandigheid. De Gemeenschappelijke Regeling VAST en Texel hebben een overeenkomst afgesloten, waarin onder andere overeengekomen is om een '5-eilandenoverleg' te voeren over een aantal taken en werkzaamheden. De provincie Noord-Holland heeft daarbij te kennen gegeven aan de zelfstandigheid van Texel vast te willen houden, zoals in de regiovisie *De kop steekt de koppen bij elkaar* uit 2009 is afgesproken. De gemeente Texel staat daarbij voor de keuze of ze wil samenwerken met Den Helder en de overige twee gemeenten in Noord-Holland, of dat ze in regioverband wil samenwerken met de vier VAST-eilanden. Vanuit het gebied als Werelderfgoed, een effectieve rampenbestrijding en een eenduidige aansturing van het beheer van het Natura 2000-gebied Waddenzee is een samenwerking in WGR-verband met de vier VAST-eilanden een meer logische keus. Gezien het kabinetsbeleid met betrekking tot een verdeling van het gemeentefonds alsof er gemeenten met minimaal 100.000 inwoners worden gevormd (rekenkundig equivalent), zal samenwerking gezocht moeten worden om gemeentelijke taken in regioverband uit te voeren. Een samenwerking met de regio Noordwest Fryslân (zie **figuur 2** op bladzijde 15) is daarbij het meest voor de hand liggende.



Figuur 1. Indeling plattelandsgebieden Friesland per 1-1-2011 (bron: provincie Fryslân)

Een herindeling van gemeenten boven de 20.000 inwoners kan uitgesteld worden tot het verkiezingsjaar 2026. Met een stevig samenwerkingsverband van vijf Wadden-eilanden kunnen ook deze gemeenten een herindeling tot 2026 uitstellen. Daarna is een fusie van de vijf Waddeneilanden om tot één nieuwe gemeente Wadden te komen onontkoombaar. Vanuit het gebied als Werelderfgoed, een effectieve rampenbestrijding en een eenduidige aansturing van het beheer van het Natura 2000-gebied Waddenzee is de vorming van één nieuwe gemeente van Den Helder tot aan Delfzijl gewenst (zie **figuur 2**). Een gemeente met 25.000 inwoners. Dit betekent dat een provinciale grenscorrectie nodig is om Texel in deze nieuwe gemeente onder te brengen. Zolang de drie noordelijke provincies nog niet zijn samengevoegd is ook voor het samenvoegen van het Waddengebied in Groningen naar een nieuwe gemeente Wadden een provinciale grenscorrectie nodig. Ook dient het beheer van het Natura 2000-gebied IJsselmeer aan de toekomstige provincie Randstad-Noord te worden overgedragen. Ook hiervoor is een provinciegrenscorrectie nodig.



Figuur 2. De nieuwe gemeente Wadden in 2026

4.3. Nieuwe gemeenten provincie Groningen

In de provincie Groningen heeft in 1990 grootschalige herindeling plaatsgevonden. Destijds is verwoord dat deze voor de komende 25 jaar voldoende moet zijn. De provincie Groningen is al samen met de Vereniging Groninger Gemeenten bezig met het bespreken van schaalvergroting. In verband met de ontwikkeling van het woongebied De Blauwe Stad heeft op 1 januari 2010 een gemeentelijke fusie plaatsgevonden tussen de gemeenten Winschoten, Scheemda en Reiderland, waarbij de nieuwe gemeente Oldambt is geformeerd.

Nadat in 2008 in vrijwel alle Groninger gemeenten bestuurskrachtonderzoeken zijn gehouden, hebben de Groninger gemeenten aangegeven zelf hun eigen toekomst te willen bepalen. Een van de manieren om de eigen bestuurskracht te vergroten is het intensiveren van de onderlinge samenwerking. Daartoe heeft de Vereniging van Groninger Gemeenten in juni 2009 een rapport ⁷) opgesteld. Conclusie was om verder te gaan op het pad van clustervorming vanuit autonomie.

Sinds het najaar van 2009 zijn de provincie Groningen en alle 23 gemeenten in de provincie in gesprek over een Regionale Uitvoeringsdienst (RUD). Deze dienst gaat zich bezighouden met milieuzaken zoals het verlenen van vergunningen, handhaving en toezicht. Op dit

⁷ VGG-rapport Steeds krachtiger besturen in Groningen, Vereniging van Groninger Gemeenten, juni 2009

moment hebben provincie en gemeenten allemaal hun eigen afdeling op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving. Kennis en kwaliteit zijn daardoor versnipperd en vrijblijvend. Beoogde start van de Regionale Uitvoeringsdienst is medio 2013.

Op 22 mei 2012 hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen een brief verstuurd aan de colleges van burgemeester en wethouders van alle gemeenten in de provincie Groningen. Hierin doen zij de colleges van burgemeester en wethouders de 'Ontwerpvisie op de kwaliteit van het lokaal bestuur in de provincie Groningen'⁸) toekomen en het rapport 'Vlekkenkaarten provincie Groningen'⁹). Deze stukken gelden als uitwerking van de Statenmotie, die op 28 september 2011 is aangenomen en waarin Gedeputeerde Staten is gevraagd "visie en beleid te ontwikkelen betreffende de ideale gemeentelijke indeling over 3 á 5 jaar". Deze rapporten zijn tevens te downloaden via de website van de provincie Groningen: www.provinciegroningen.nl.

In de motie van 28 september 2011 hebben Provinciale Staten van de provincie Groningen overwogen:

- dat een intensievere en slimmere samenwerking tussen kwetsbare gemeenten de financiële positie van die gemeenten op korte termijn kan verbeteren;
- dat schaalvergroting door een nieuwe gemeentelijke herindeling binnen afzienbare termijn zowel de financiële als de algemene positie van gemeenten die het aangaat, blijvend kan verbeteren.

Gedeputeerde Staten van Groningen geven in haar Ontwerpvisie aan dat het voor hen duidelijk is, dat opschaling van het lokale bestuur in de provincie Groningen nodig is. Opschaling kan op veel verschillende manieren gestalte worden gegeven, door (verdere) ambtelijke samenwerking, door bestuurlijke samenwerking of door herindeling.

Gedeputeerde Staten van Groningen zien dat samenwerking tussen gemeenten vaak behoorlijk moeizaam verloopt en dat er vaak veel tijd en energie gaat zitten in ambtelijk en bestuurlijk overleg en afstemming. Gedeputeerde Staten geven aan dat het voordeel van gemeentelijke herindeling boven samenwerking is, dat in de nieuwe gemeente veel meer naar het voordeel voor de nieuwe gemeente in zijn totaliteit wordt gekeken. Wanneer een gemeente niet op talloze vlakken in verschillende rechtsvormen met andere gemeenten samenwerkt, is het voor een gemeenteraad beter mogelijk om haar (controleerende) taken te vervullen. Het ligt bovendien voor de hand om aan te nemen dat de doorzettingsmacht en invloed van een grotere gemeente groter is, dan van een aantal kleinere samenwerkende gemeenten, die eerst tot onderlinge afstemming moeten komen en ook eigen belangen hebben.

In de motie van 28 september 2011 hebben Provinciale Staten van Groningen aangegeven het belangrijk te vinden dat gemeenten in eerste instantie zelf richting geven aan hun toekomst. Zij vinden het van belang dat gemeenten een toekomstvisie tot hun (bestuurlijke) omgeving gaan ontwikkelen.

Op 12 juli 2012 hebben Gedeputeerde Staten een visitatiecommissie, de commissie "Bestuurlijke Toekomst Provincie Groningen" in het leven geroepen, die een oordeel gaat geven over de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen en met aanbevelingen zal komen. Deze commissie, bestaande uit de heer Geert Jansen (voormalig Commissaris van

⁸ Ontwerpvisie op de kwaliteit van het lokaal bestuur in de provincie Groningen, Gedeputeerde Staten provincie Groningen, 22 mei 2012

⁹ Vlekkenkaarten Provincie Groningen, BügelHajema Adviseurs bv, 23 juli 2012

de Koningin in de provincie Overijssel), de heer Arno Korsten (bijzonder hoogleraar bestuurskunde lagere overheden) en mevr. Sandra Korthuis (directeurbestuurder woningcorporatie Woonconcept in Meppel), komt in maart 2013 met een rapport waarin een oordeel gegeven wordt over hoe de bestuurlijke indeling in de provincie Groningen georganiseerd is en met aanbevelingen komen voor de toekomst.

Een nieuwe gemeente Groningen

In de op 13 maart 2012 vastgestelde *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR)¹⁰ schetst het Rijk een toekomstperspectief met een overheveling van taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de ruimtelijke ordening naar provincies (regierol) en gemeenten (uitvoering). Voor Noord-Nederland ziet het Rijk in de SVIR het gebied Groningen-Eemsdelta als 'Stedelijke regio met concentratie van topsectoren' (zie **figuur 3**). De kracht van deze stedelijke regio ligt in de sterke (inter)nationale positie in een aantal topsectoren als energie (energieknooppunt van Noordwest-Europa) en chemie. Deze kracht wordt ondersteund door de ligging van zeehavens van nationale betekenis en een luchthaven van nationale betekenis in deze stedelijke regio.



Figuur 3. Stedelijke regio met concentratie van topsectoren' (bron: SVIR).

In het verlengde van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte schetst h hebben de regio Groningen-Assen en de Eemsdelta hebben een samenwerkingsintentie ondertekend met als doel te komen tot één economisch zone. Groningen heeft hierin 195.800 inwoners en de Eemsdelta in de gemeenten Delfzijl, Eemsum, Appingedam en Loppersum 65.000 inwoners. Een herindeling in de Eemsdelta naar 65.000 inwoners levert in (inter)nationaal perspectief onvoldoende op om de belangen van zeehavens van nationale betekenis goed te kunnen behartigen. Ook Groningen kan (inter)nationaal van méér betekenis zijn als ze zeehavens van nationale betekenis en een luchthaven van nationale betekenis binnen haar grondgebied had.

¹⁰ Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, maart 2012

Het samenvoegen van de gemeente Groningen met de DAL-gemeenten, Haren en Ten Boer is dan ook een logische keuze. De Eemshaven (gemeente Eemsmond) moet daarbij richting de nieuwe gemeente Groningen worden overgeheveld, evenals Meerstad (gemeente Slochteren) en Groningen Airport Eelde (gemeente Tynaarlo). De nieuwe gemeente Groningen die daarmee ontstaat (zie **figuur 4**), is dan de vijfde gemeente van Nederland achter Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Voor (inter)nationaal opererende bedrijven wordt daarmee de vestiging in een dergelijke gemeente of het daarmee zaken doen een stuk aantrekkelijker. Het fuseren naar een nieuwe gemeente Groningen heeft een positief effect op de werkgelegenheid en de welvaart.



Figuur 4. De nieuwe gemeente Groningen met zeehavens en een luchthaven van nationale betekenis (bron: SVIR).

Het kabinetsbeleid is niet alleen gericht op een regierol voor provincies op het gebied van ruimtelijke ordening, maar ook op het gebied van verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid. De uitvoering moet bij gemeenten liggen. De provincie Groningen dient zich in het kader van regionaal economisch beleid hierdoor af te vragen wat zij met haar aandelen van Groningen Seaports en Groningen Airport Eelde wenst te doen.

De provincie Groningen heeft op dit moment 60% van de aandelen van Groningen Seaports in handen (naast Eemsmond 20% en Delfzijl 20%). Voor de (relatief kleine) haven van Lauwersoog hebben de provincies Fryslân en Groningen een aantal jaren geleden hun aandelen in deze haven verkocht aan respectievelijk de gemeenten Dongeradeel en De Marne. De vraag is, aan wie de provincie Groningen haar aandelen van Groningen Seaports moet verkopen (om recht te doen aan de uitvoerende rol van gemeenten).

Om in (inter)nationaal perspectief de belangen van zeehavens van nationale betekenis goed te kunnen behartigen is het logisch de aandelen aan de nieuwe gemeente Groningen te verkopen en de gemeente Groningen te laten fuseren met de DAL-gemeenten, Haren (onderdeel van de grootstedelijke agglomeratie Groningen, zie **figuur 5**) en Ten Boer, inclusief een grenscorrectie van de Eemshaven vanuit de gemeente Eemsmond naar deze nieuwe gemeente.



Figuur 5. Stadsgewest en grootstedelijke agglomeratie Groningen-Haren (bron: CBS)

Ook is de provincie Groningen, evenals de provincie Drenthe, voor 30% eigenaar van Groningen Airport Eelde, naast de gemeenten Groningen (26%), Assen (10%) en Tynaarlo (4%). De vraag is, aan wie de provincies Groningen en Drenthe hun aandelen van Groningen Airport Eelde moet verkopen (om recht te doen aan de uitvoerende rol van gemeenten). Ook hier kan afgevraagd worden of Tynaarlo (of mogelijk in 2026 een met de gemeente Noordenveld samengevoegde nieuwe gemeente Noord Drenthe) groot genoeg is om in (inter)nationaal perspectief voldoende de belangen van een luchthaven van nationale betekenis goed te kunnen behartigen. Eigenlijk heeft alleen de gemeente Groningen een dusdanige omvang dat zij de belangen in (inter)nationaal perspectief goed kan behartigen. Het is dan ook logisch om Groningen Airport Eelde (rond 2018) samen te voegen met de gemeente Groningen. Een deel van het grondgebied van de gemeente Tynaarlo (Groningen Airport Eelde) moet daarbij naar de gemeente Groningen overgeheveld worden (in rood weergegeven in **figuur 6**).



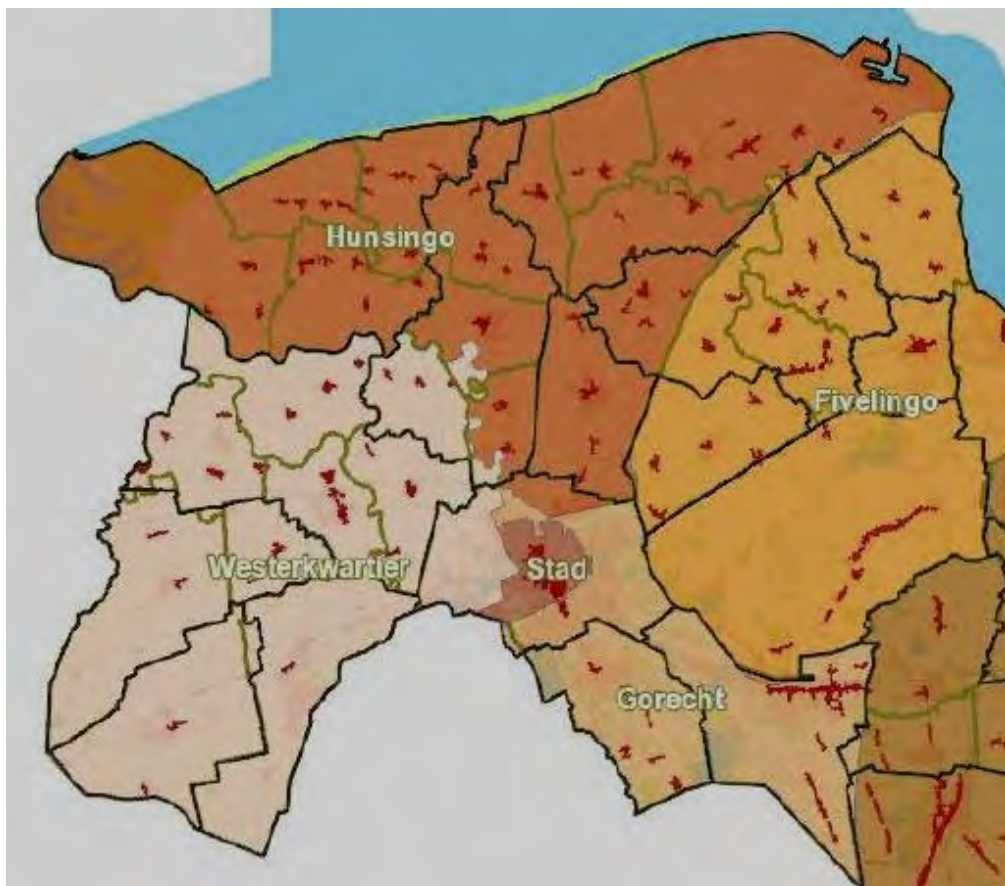
Figuur 6. Provincie- en gemeentegrenscorrectie Groningen en Tynaarlo (2018)

Terugblik op herindelingadvies BMC

Al in 2008 heeft het gerenommeerd adviesbureau BMC in haar Rapport voor de Vereniging van Groninger gemeenten ¹¹⁾ als een van de mogelijkheden voorgesteld om de provincie Groningen in acht nieuwe gemeenten te gaan herindelen (zie hoofdstuk 7 van dat rapport). Hierover heeft het Dagblad van het Noorden op 6 september 2008 een artikel gewijd (zie **bijlage 4**). Op dit moment is een aanpassing op een drietal punten noodzakelijk:

¹¹ 'Sterke gemeenten in Groningen, varianten voor versterking van de bestuurskracht' Rapport voor de Vereniging van Groninger gemeenten (VGG), BMC, augustus 2008, drs. J. Koster MBA, Projectnummer: 393011

- Ten eerste heeft het samenvoegen van de huidige gemeente Groningen met de DAL-gemeenten (Delfzijl, Appingedam en Loppersum), Haren en Ten Boer een positief effect op de werkgelegenheid en de welvaart in Noord-Nederland, wordt daarmee één economisch sterke trekker gevormd (Stedelijke regio met concentratie van topsectoren) en wordt de huidige bestuurlijke drukte met beperkte democratische legitimiteit teruggedrongen.
- Ten tweede hoort de gemeente Eemsmond landschappelijk en qua ontsluitingsstructuur bij het Hogeland en was – in tegenstelling tot (het grootste deel van) de DAL-gemeenten – in de middeleeuwen onderdeel van Hunsingo (zie **figuur 7**). Aangezien de bewoners van de gemeente Eemsmond zich nog steeds meer Hogelandsters voelen dient Eemsmond samengevoegd te worden met de BMW-gemeenten (Bedum, De Marne en Winsum), waarbij de Eemshaven bij de nieuwe gemeente Groningen wordt gevoegd.
- Ten derde vindt geen continuering van de samenwerking van Menterwolde met Veendam en Pekela plaats en kijkt deze gemeente nu nadrukkelijk naar een samenwerking met de gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Slochteren.



Figuur 7. Ligging Eemsmond in Hunsingo (bron: kaart 2 Vlekkenkaarten provincie Groningen)

4.4. Nieuwe gemeenten provincie Drenthe

De grote herindelingsronde in Drenthe heeft in 1998 plaatsgevonden. Een herindeling daar is op dit moment geen realistisch perspectief. Een volgende herindelingsronde zal afgestemd worden op de laatste herindelingsronde in Drenthe uit 1998. Aangezien uitgangspunt is dat er toch minimaal 25 jaar tussen een volgende herindelingsronde moet zitten en de eerstvolgende verkiezingen daarna in maart 2026 plaatsvindt, is een herindelingsronde in de grotere gemeenten in Drenthe pas op zijn vroegst in 2026 aan de orde.

Assen, Emmen en Hoogeveen kunnen zelfstandig voortbestaan. Voor de plattelands-gemeenten kan gekozen worden voor het samenvoegen van Tynaarlo met Noordenveld, Midden-Drenthe met Aa en Hunze, Coevorden met Borger-Odoorn en Meppel met De Wolden en Westerveld.

4.5. Nieuwe regio's Noord-Nederland

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 is het in dunbevolkte gebieden als Noord-Nederland niet nodig om plattelandsgemeenten te vormen met minimaal 100.000 inwoners. Wel gaat het kabinet uit van een verdeling van het gemeentefonds alsof er gemeenten met minimaal 100.000 inwoners worden gevormd (rekenkundig equivalent). In de dunbevolkte gebieden in Noord-Nederland waarbij dit niet het geval is (zal zijn), dient dus samenwerking te worden gezocht om gemeentelijke taken in regioverband uit te voeren, waarbij er gestreefd dient te worden de bestuurlijke drukte zo veel mogelijk te beperken door krachtige, toekomstbestendige gemeenten te vormen. Bestaande regio's kunnen hierbij leidend zijn. Nieuwe regio's ontstaan daarnaast vanuit geografisch en historisch perspectief. Gemeenten met minder dan 100.000 inwoners zullen zich in WGR-verband verbinden in naar verwachting de volgende tien regio's (zie **bijlage 5**). Dit zijn:

1. *regio Van Stad tot Wad* **212.000** inwoners (huidige regio Noordwest Fryslân en regio Waddeneilanden (zie figuur 1 op bladzijde 14), met hierin de gemeente Leeuwarden en de nieuwe gemeenten *West-Friesland* en de *Wadden*);
2. *regio Noord- en Midden Drenthe* **190.000** inwoners (met hierin de gemeente Assen en de nieuwe gemeenten *Noord Drenthe* en *Centraal Drenthe*);
3. *regio Zuidoost Drenthe* **166.000** inwoners (met hierin de gemeente Emmen en de nieuwe gemeente *Zuid en Oost Drenthe*);
4. regio Zuidoost Fryslân (zie figuur 1 op bladzijde 14) **186.000** inwoners (met hierin de nieuwe gemeenten *Drachten*, *Heerenveen* en *Friese Wouden*);
5. regio Zuidwest Fryslân (zie figuur 1 op bladzijde 14) **135.000** inwoners (met hierin de gemeente *Súdwest-Fryslân* en de nieuwe gemeente *De Friese Meren*);
6. *regio Zuidwest Drenthe* **130.000** inwoners (met hierin de gemeente Hoogeveen en de nieuwe gemeente *Poort van Noord*);
7. regio Noordoost Friesland (zie figuur 1 op bladzijde 14) **126.000** inwoners (met hierin de nieuwe gemeenten *Noord-Friesland* en *Centraal Friesland*);
8. *regio Noordwest Groningen* **112.000** inwoners (met hierin de nieuwe gemeenten *Westerkwartier* en *Hunsingo*);
9. *regio Centraal Groningen* **103.000** inwoners (met hierin de nieuwe gemeenten *Hoogezand-Sappemeer* en *Veendam*);
10. *regio Zuidoost Groningen* **98.000** inwoners (met hierin de gemeente Oldambt en de nieuwe gemeente *Stadskanaal*).

4.6. Nieuwe netwerken Noord-Nederland

De gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zullen een leidende rol vervullen voor wat betreft economische ontwikkeling en innovatie in netwerkorganisaties. Groningen op het gebied van energie, hoogwaardige kennis en transport via water en lucht, Leeuwarden op het gebied van water en Waddenzee, Emmen op het gebied van transport via weg en spoor.

Meer en meer zal er gewerkt worden vanuit netwerkorganisaties. Voorbeelden daarvan zijn de Stichting Energy Valley en Healthy Ageing Network Noord-Nederland.

Healthy Ageing Network Noord-Nederland (HANNN) is het platform van bedrijven, kennisinstellingen en overheden met als doel kennis en kansen te koppelen op het gebied van ziekte en gezondheid. Het HANNN stimuleert hiermee de economische ontwikkelingen van Noord-Nederland. Het aantal ouderen neemt snel toe en dat vraagt om nieuwe, slimme oplossingen om de kwaliteit van het leven te vergoten en de maatschappelijke lasten voor gezondheid te minimaliseren. Noord-Nederland heeft de kennis, ervaring en urgentie om voorop te lopen in innovatie en onderzoek op het gebied van gezond ouder worden.

Bij de vorming van een nieuwe provincie Noord-Nederland per 1 januari 2019 zal zo snel mogelijk een locatie gevonden moeten worden voor het huisvesten van het nieuwe provinciehuis van deze provincie. Deze locatie moet multimodaal goed ontsloten zijn (aansluitend op snelweg en dicht bij een treinstation). Vanuit benodigd politiek draagvlak is Heerenveen een uitstekende kandidaat. Hier ligt in de zuidelijke oksel van de snelwegen A7 en A32 een groot terrein braak (zie **figuur 8**), op minder dan 1,5 km van het treinstation in Heerenveen.



Het huidige provinciehuis in Groningen kan dienst doen als nieuw gemeentehuis voor de nieuw te vormen gemeente Groningen. Het nieuwe provinciehuis in Leeuwarden is uitstekend geschikt om de nieuwe regio 'Van Stad tot Wad' te huisvesten. Het provinciehuis in Assen is een uitermate geschikte locatie ten behoeve van het huisvesten van kunst en cultuur.

Bijlage 1 : Statistische gegevens provincies



Kenmerken huidige provincies in Nederland

Bestaande provincies		Aantal inwoners	%	Aantal gemeenten	%	Oppervlakte in km ²	%
1	Zuid-Holland	3.481.558	21	67	18	2.815	8
2	Noord-Holland	2.646.445	16	53	13	2.671	8
3	Noord-Brabant	2.434.560	15	67	15	4.916	15
4	Gelderland	1.991.062	12	56	13	4.972	15
5	Utrecht	1.210.869	7	26	6	1.385	4
6	Overijssel	1.125.435	7	25	6	3.326	10
7	Limburg	1.122.605	7	33	9	2.151	6
8	Friesland	644.811	4	25	7	3.342	10
9	Groningen	574.092	4	23	6	2.333	7
10	Drenthe	489.918	3	12	3	2.641	8
11	Flevoland	383.449	2	6	1	1.418	4
12	Zeeland	380.984	2	13	3	1.787	5
		16.485.788	100	406	100	33.757	100

Kenmerken vijf nieuwe provincies in Nederland

Nieuwe provincies		Aantal inwoners
1	Randstad-Noord	4.240.763
2	Randstad-Zuid	3.862.542
3	Zuid-Nederland	3.557.165
4	Oost-Nederland	3.116.497
5	Noord-Nederland	1.708.821
		16.485.788

Bijlage 2: Ligging gemeenten in Noord-Nederland



Provincie Groningen



Provincie Drenthe



Provincie Fryslân

Bijlage 3: Inwonertal gemeenten in Noord-Nederland

Overzicht inwoners Noord-Nederland

Provincie Groningen			Provincie Fryslân		
1	Groningen	195.800	1	Leeuwarden	93.498
2	Oldambt (2010)	39.095	2	Súdwest-Fryslân (2011)	81.938
3	Hoogezand-Sappemeer	34.778	3	Smallingerland	55.201
4	Stadskanaal	32.998	4	Heerenveen	43.334
5	Veendam	27.920	5	Tytsjerksteradiel	32.211
6	Delfzijl	25.998	6	Opsterland	29.777
7	Leek	19.467	7	Achtkarspelen	28.139
8	Zuidhorn	18.681	8	Skarsterlân	27.152
9	Haren	18.457	9	Ooststellingwerf	26.288
10	Vlagtwedde	16.260	10	Weststellingwerf	25.802
11	Eemsum	16.235	11	Dongeradeel	24.610
12	Slochteren	15.536	12	Franekeadeel	20.579
13	Winsum	13.987	13	Dantumadeel	19.367
14	Pekela	12.868	14	Boarnsterhim	19.306
15	Menterwolde	12.358	15	Harlingen	15.689
16	Grootegast	12.224	16	Menameradiel	13.708
17	Appingedam	12.053	17	Lemsterland	13.584
18	Bedum	10.508	18	Kollumerland c.a.	13.048
19	Marum	10.413	19	Littenseradiel	10.932
20	Loppersum	10.366	20	Het Bildt	10.887
21	De Marne	10.331	21	Leeuwarderadeel	10.358
22	Bellingwedde	9.283	22	Gaasterlân-Sleat	10.280
23	Ten Boer	7.477	23	Ferwerderadiel	8.825
Provincie Drenthe			24	Terschelling	4.740
1	Emmen	108.838	25	Ameland	3.466
2	Assen	67.208	26	Vlieland	1.146
3	Hoogeveen	54.889	27	Schiermonnikoog	946
4	Coevorden	35.881	Prov. Noord-Holland		
5	Midden-Drenthe	33.558	1	Texel	13.691
6	Meppel	32.573			
7	Tynaarlo	32.357			
8	Noordenveld	30.995			
9	Borger-Odoorn	25.859			
10	Aa en Hunze	25.738			
11	De Wolden	23.753			
12	Westerveld	19.198			

Bijlage 4 : Herindelingvoorstel provincie Groningen BMC uit 2008



Bijlage 5: Overzicht oude en nieuwe gemeenten in Noord-Nederland

nieuwe gemeente/regio	bestaande gemeente	inwoners	opmerking
	Groningen	195.800	herindeling 2018
	Delfzijl	25.998	herindeling 2018 / Waddenzee maar gemeente Wadden 2026
	Haren	18.457	herindeling 2018
	Appingedam	12.053	herindeling 2018
	Loppersum	10.366	herindeling 2018 / Middelstum naar gemeente Hunsingo
	Ten Boer	7.477	herindeling 2018
Groningen		270.151	
1 regio Van Stad tot Wad			
	Leeuwarden	93.498	herindeling 2018
	deel Boarnsterhim	12.000	herindeling 2014
	Leeuwarderadeel	10.358	herindeling 2018
Leeuwarden		115.856	
	Franekeradeel	20.579	herindeling 2018 / Waddenzee maar gemeente Wadden 2026
	Harlingen	15.689	herindeling 2018 / Waddenzee maar gemeente Wadden 2026
	Menaldumadeel	13.708	herindeling 2018
	Littenseradiel	10.932	herindeling 2018
	Het Bildt	10.887	herindeling 2018 / Waddenzee maar gemeente Wadden 2026
West-Friesland		71.795	
	Texel	13.691	herindeling 2026 / provinciegrenscorrectie Noord-Holland 2015
	Terschelling	4.740	herindeling 2026
	Ameland	3.466	herindeling 2026
	Vlieland	1.146	herindeling 2026
	Schiermonnikoog	946	herindeling 2026
Wadden		23.989	

nieuwe gemeente/regio	bestaande gemeente	inwoners	opmerking
2 regio Noord- en Midden Drenthe			
Assen	Assen	67.208	
	Tynaarlo	32.357	herindeling 2026 / Groningen Airport Eelde naar Groningen 2018
	Noordenveld	30.995	herindeling 2026
Noord Drenthe		63.352	
	Midden-Drenthe	33.558	herindeling 2026
	Aa en Hunze	25.738	herindeling 2026
Centraal Drenthe		59.296	
3 regio Zuidoost Drenthe			
Emmen	Emmen	108.838	
	Coevorden	35.881	herindeling 2026
	Borger-Odoorn	25.859	herindeling 2026 / Nieuw Buinen naar Stadskanaal 2026
Zuid en Oost Drenthe		61.740	
4 regio Zuidoost Fryslân			
	Smallingerland	55.201	herindeling 2026
	deel Opsterland	15.000	herindeling 2026 / grens Krume Swynswei-Verbindingskanaal-N381
Drachten		70.201	
	Heerenveen	43.334	herindeling 2026
	deel Opsterland	15.000	herindeling 2026 / grens Krume Swynswei-Verbindingskanaal-N381
	deel Boarnsterhim	5.000	herindeling 2014
Heerenveen		63.334	
	Ooststellingwerf	26.288	herindeling 2026
	Weststellingwerf	25.802	herindeling 2026
Friese Wouden		52.090	

nieuwe gemeente/regio	bestaande gemeente	inwoners	opmerking
5 regio Zuidwest Fryslân			
	Súdwest Fryslân	81.938	IJsselmeer naar Randstad-Noord 2015
	deel Boarnsterhim	1.000	herindeling 2014
Súdwest-Fryslân		82.938	
	Skarsterlân	27.152	herindeling 2014
	Lemsterland	13.584	herindeling 2014 / IJsselmeer naar Randstad-Noord
	Gaasterlân-Sleat	10.280	herindeling 2014 / IJsselmeer naar Randstad-Noord
	deel Boarnsterhim	1.000	herindeling 2014
De Friese Meren		52.016	
6 regio Zuidwest Drenthe			
Hoogeveen		54.889	
	Meppel	32.573	herindeling 2026
	De Wolden	23.753	herindeling 2026
	Westerveld	19.198	herindeling 2026
Poort van Noord		75.524	
7 regio Noordoost Fryslân			
	Dongeradeel	24.610	herindeling 2018/Waddenzee maar Wadden/Lauwersmeer naar Hunsingo
	Dantumadeel	19.367	herindeling 2018
	Kollemerland c.a.	13.048	herindeling 2018 / Lauwersmeer naar gemeente Hunsingo
	Ferwerderadiel	8.825	herindeling 2018 / Waddenzee maar gemeente Wadden 2026
Noord-Friesland		65.850	
	Tytsjerksteradiel	32.211	herindeling 2026
	Achtkarspelen	28.139	herindeling 2026
Centraal Friesland		60.350	

nieuwe gemeente/regio	bestaande gemeente	inwoners	opmerking
8 regio Noordwest Groningen			
	Leek	19.467	herindeling 2018
	Zuidhorn	18.681	herindeling 2018 / Middag-Humsterland naar Hunsingo
	Grootevast	12.224	herindeling 2018
	Marum	10.413	herindeling 2018
Westerkwartier		60.785	
	Eemsmond	16.235	herindeling 2018/Eemshaven naar Groningen/Waddenzee naar Wadden
	Winsum	13.987	herindeling 2018
	Bedum	10.549	herindeling 2018
	De Marne	10.428	herindeling 2018 / Waddenzee maar gemeente Wadden 2026
Hunsingo		51.199	
9 regio Centraal Groningen			
	Hoogezand-Sappemeer	34.778	herindeling 2018
	Slochteren	15.536	herindeling 2018 / Meerstad naar gemeente Groningen
	Menterwolde	12.358	herindeling 2018
Hoogezand-Sappemeer		62.672	
	Veendam	27.920	herindeling 2018
	Pekela	12.868	herindeling 2018
Veendam		40.788	
10 regio Zuidoost Groningen			
	Stadskanaal	32.998	herindeling 2018
	Vlagtwedde	16.260	herindeling 2018
	Bellingwedde	9.283	herindeling 2018
Stadskanaal		58.541	
Oldambt	Oldambt	39.565	Waddenzee maar gemeente Wadden 2026