

# HERINDELINGSADVIES

# GEMEENTE HET HOGELAND

3 mei 2017

## VOORWOORD

Voor u ligt het herindelingsadvies voor de vrijwillige herindeling van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond (BMWE) tot één nieuwe gemeente per 1 januari 2019. Een gemeentelijke herindeling vindt plaats bij wet. In de Wet algemene regels herindeling zijn de procedures en bevoegdheden van gemeenten, provincies en het Rijk vastgelegd om te komen tot een herindelingsvoorstel. De vaststelling van het herindelingsadvies door de vier betrokken raden maakt onderdeel uit van de Arhi-procedure en heeft als doel een succesvolle gemeentelijke herindeling van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond te bewerkstelligen.

De keuze voor deze herindeling kent een lange voorgeschiedenis. Er is veel gesproken en gediscussieerd over de wijze waarop de bestuurskracht van gemeenten in de provincie Groningen versterkt kan worden. Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond werken al op veel terreinen samen, maar zijn van mening dat de mogelijkheden voor samenwerking het eindpunt hebben bereikt en dat daarin een volgende stap moet worden gezet.

Wij zijn verheugd en trots dat de raden van de vier gemeenten uiteindelijk op 13 oktober 2016 unaniem hebben besloten het voornemen te bekrachtigen om per 1 januari 2019 te gaan herindelen. De raden van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond hebben vervolgens respectievelijk op 16 januari 2017, 17 januari 2017, 17 januari 2017 en 19 januari 2017 het herindelingsontwerp vastgesteld.

De nieuwe gemeente vertoont landschappelijk, bestuurlijk en historisch een grote verwantschap. Het is een uitgestrekte gemeente, liggend aan het Werelderfgoed Waddenzee, met de Eemshaven en de haven van Lauwersoog en de agrarische sector als economische motoren. Ze heeft 48.350 inwoners, een oppervlakte van 907,6 km<sup>2</sup> en 50 kernen. Er is binnen alle vier raden unaniem draagvlak voor 'Het Hogeland' als naam voor de nieuw te vormen gemeente.

Naast unaniem politiek-bestuurlijk draagvlak in alle gemeenten kan de samenvoeging van de vier gemeenten op een breed maatschappelijk draagvlak in de vier gemeenten rekenen.

De samenvoeging van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond tot één gemeente is een logische stap na de jarenlange samenwerking tussen deze gemeenten. Met deze herindeling ontstaat een gemeente die sterk en robuust genoeg is om te zorgen voor meer bestuurskracht, vermindering van de ambtelijke kwetsbaarheid en een toename van de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Een gemeente die beter in staat is om op een juiste wijze om te gaan met de complexe en maatschappelijke opgaven voor het gebied. Eensgezind werken de vier gemeenten samen aan de vorming van de nieuwe gemeente die qua omvang van bestuur en organisatie alle kansen heeft om haar taken adequaat en professioneel uit te voeren en die ook in staat is om nog beter samen te werken met en meer invloed uit te oefenen op overheden, marktpartijen en andere partners.

# INHOUDSOPGAVE

## 1 INLEIDING

- 1.1 Ingediende zienswijzen
- 1.2 Naamgeving
- 1.3 De visie voor de nieuwe gemeente
- 1.4 Middag-Humsterland en grenzen nieuwe gemeente
- 1.5 Leeswijzer
- 1.6 Bijlagen

## 2 DE WEG NAAR HERINDELING VAN DE VIER GEMEENTEN

- 2.1 Gemeenschappelijke voorgeschiedenis
- 2.2 Voorgeschiedenis van de individuele gemeenten

## 3 MOTIEVEN EN ACHTERGRONDEN VOOR HERINDELING

- 3.1 Landelijke ontwikkelingen
- 3.2 Provinciale context
- 3.3 Onderbouwing van de samenvoeging
- 3.4 Geografische uitwerking van de voorgestelde samenvoeging

## 4 GESCHIEDENIS EN SITUATIEBESCHRIJVING VAN DE VIER GEMEENTEN

- 4.1 Situatiebeschrijving Bedum
- 4.2 Situatiebeschrijving De Marne
- 4.3 Situatiebeschrijving Winsum
- 4.4 Situatiebeschrijving Eemsmond

## 5 DE NIEUWE GEMEENTE Het Hogeland

- 5.1 Kenmerken van het gebied en de sociale structuur
- 5.2 Ruimtelijke Opgave
- 5.3 Naamgeving
- 5.4 Visie

## 6 TOETSING AAN HET BELEIDSKADER

- 6.1 Draagvlak
- 6.2 Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid
- 6.3 Bestuurskracht
- 6.4 Evenwichtige regionale verhoudingen
- 6.5 Duurzaamheid
- 6.6 Provinciale criteria
- 6.7 Conclusie

## 7 FINANCIËLE ASPECTEN

- 7.1 Financiële positie van de BMW-gemeenten
- 7.2 Uitkering uit het gemeentefonds
- 7.3 Preventief toezicht op grond van de Wet algemene regels herindeling
- 7.4 Harmonisatie
- 7.5 Personele gevolgen van de herindeling

## 8 VERVOLGPCEDURE

Afkorting herindelingsvarianten

### BIJLAGEN

- 1. Logboek met overzicht van draagvlakonderzoek van de vier gemeenten
- 2. Overzicht verbonden partijen
- 3. Kerngegevens Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond
- 4. Ruimte! Toekomstvisie op de nieuwe gemeente Het Hogeland (2017)
- 5. Reactienota ingediende zienswijzen herindeling Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond
- 6. Kaartmateriaal
- 7. Eindrapport Grenzeloos Gunnen van de Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (2013)

## Afkortingen herindelingsvarianten

G4/G3	Twee nieuwe gemeenten voor de regio Noord-Groningen
G7 / Noord-Groningen:	Appingedam, Bedum, De Marne, Delfzijl, Eemsmond, Loppersum en Winsum
BMW:	Bedum, De Marne en Winsum
BMWE:	Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond
DAL:	Delfzijl, Appingedam en Loppersum
DAL+:	Delfzijl, Appingedam en Loppersum, inclusief Eemshaven
DEAL:	Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum
Hogeland:	Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond, zonder Eemshaven (benaming in advies Commissie Jansen)
Eemsdelta:	Delfzijl, Appingedam en Loppersum, inclusief Eemshaven (advies Commissie Jansen)
Hoogeland	Gehanteerde werknaam in het herindelingsontwerp van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond
Het Hogeland	De door de inwoners van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond gekozen naam voor de nieuwe BMWE-gemeente

# INLEIDING

Op 13 oktober 2016 hebben de raden van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond unaniem het voornemen bekrachtigd om samen over te gaan tot herindeling. In de Wet algemene regels herindeling is geregeld welke procedure gemeenten daarvoor in acht moeten nemen en welke formele besluiten genomen moeten worden om tot een herindeling te komen. De raden van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond (BMWE) hebben als eerste formele stap het herindelingsontwerp op respectievelijk 16 januari 2017, 17 januari 2017, 17 januari 2017 en 19 januari 2017 vastgesteld. Dit vastgestelde herindelingsontwerp is het uitgangspunt voor het opstellen van het herindelingsadvies. Met het herindelingsadvies verklaren de raden van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond ook formeel samen op te willen gaan in één nieuwe gemeente.

## **1.1 Ingediende zienswijzen**

Gedurende acht weken, in de periode van 23 januari 2017 t/m 20 maart 2017, heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen. In die periode was het voor een ieder mogelijk een zienswijze in te dienen. De negen ingediende zienswijzen met de reactie daarop van de BMWE-gemeenten zijn betrokken bij het herindelingsadvies en zijn als bijlage 5 bij het herindelingsadvies gevoegd. De ingediende zienswijzen geven geen aanleiding om ten opzichte van het vastgestelde herindelingsontwerp inhoudelijke veranderingen door te voeren in het herindelingsadvies.

## **1.2 Naamgeving**

In het herindelingsontwerp is 'Hoogeland' als werknaam voor de nieuwe gemeente gehanteerd. Vervolgens zijn in het traject naamgeving nieuwe BMWE-gemeente, dat liep van januari 2017 tot en met eind maart 2017, de inwoners van de huidige gemeenten nauw betrokken. Uit het traject is de naam voor de nieuwe gemeente voortgekomen: Het Hogeland. Die naam is vastgelegd in dit herindelingsadvies. In hoofdstuk 5, onder punt 5.3 gaan we nader in op het traject naamgeving nieuwe gemeente.

## **1.3 De visie voor de nieuwe gemeente**

Het formuleren van de strategische visie voor de nieuwe gemeente heeft in de periode van december 2016 tot en met begin april 2017 een prominente plek in de voorbereidingen voor de herindeling gekregen. Het proces van visieontwikkeling waarin de vier gemeenten, de inwoners, maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven samen hebben opgetrokken, heeft de visie voor de nieuwe gemeente Het Hogeland opgeleverd. De raden van de BMWE-gemeenten hebben de visie vervolgens vastgesteld op 18 mei 2017. De visie is als bijlage 4 aan het herindelingsadvies toegevoegd.

## **1.4 Middag-Humsterland en grenzen nieuwe gemeente**

Het Nationaal Landschap Middag-Humsterland ligt op dit moment in twee gemeenten: Winsum en Zuidhorn. Voor dit gebied wordt een aanpassing van de grens tussen de beide huidige gemeenten voorgesteld. In hoofdstuk 3 gaan we daar nader op in. Voor het overige zullen de buitengrenzen van de nieuwe gemeente Het Hogeland bestaan uit de buitengrenzen van de op te heffen gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond.

## **1.5 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 schetst welk proces de BMWE-gemeenten zowel gezamenlijk als individueel hebben doorlopen om tot samenvoeging van hun gemeenten te komen. In hoofdstuk 3 noemen de vier gemeenten de motieven en argumenten waarom juist zij samen willen opgaan in de gemeente Het Hogeland. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de voorgeschiedenis en een korte situatiebeschrijving van elke gemeente. Hoofdstuk 5 schetst het beeld hoe de nieuwe gemeente er uit gaat zien. In hoofdstuk 6 toetsen de BMWE-gemeenten de vorming van hun nieuwe gemeente aan de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling van het kabinet en aan de drie aanvullende criteria die het provinciebestuur van Groningen voor gemeentelijke herindeling in de provincie Groningen heeft vastgesteld. In hoofdstuk 7 komen financiële aspecten van de herindeling aan bod. Ten slotte is in hoofdstuk 8 de vervolgprocedure opgenomen.

## **1.6 Bijlagen**

Aan het herindelingsadvies zijn de volgende documenten toegevoegd: het logboek met het overzicht van draagvlakonderzoek van de vier gemeenten, het overzicht verbonden partijen, de financiële kerngegevens van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond, de visie 'Ruimte! Toekomstvisie op de nieuwe gemeente Het Hogeland' (2017), de Reactienota op de ingediende zienswijzen, kaartmateriaal en het eindrapport Grenzeloos Gunnen van de Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst

# DE WEG NAAR HERINDELING VAN DE VIER GEMEENTEN

De gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond delen veel gemeenschappelijk in het doorlopen van het proces om te komen tot het besluit samen op te gaan in de gemeente Het Hogeland. Een korte schets daarvan is hieronder opgenomen. Daarna volgt de lokale inkleuring per gemeente. Op diverse momenten is ook de bevolking van alle vier gemeenten betrokken bij de discussie over gemeentelijke herindeling. Dat is in bijgaand logboek voor het toetsen van het maatschappelijk en politiek draagvlak voor de herindeling opgenomen. Het logboek is tot aan de vaststelling van het herindelingsadvies geactualiseerd.

## **2.1 Gemeenschappelijke voorgeschiedenis**

### *2.1.1 Onderzoek naar de bestuurskracht*

Eind 2006 hebben de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond meegewerkt aan een bestuurskrachtonderzoek bij de Groninger gemeenten en de provincie Groningen. Dit onderzoek werd geïnitieerd door de provincie Groningen en de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG). In juni 2008 heeft BMC, het bureau dat het bestuurskrachtonderzoek heeft uitgevoerd, daarover een rapport uitgebracht. Het provinciebestuur en de Groninger gemeenten verbonden aan de uitkomsten hiervan de conclusie dat gemeenten meer in clusters zouden moeten samenwerken om de bestuurskracht in Groningen te vergroten. De BMW-gemeenten werken op aangeven van het provinciebestuur al geruime tijd samen, nadat onderzoeken in de provincie Groningen hadden uitgewezen dat dit nodig was voor de versterking van de bestuurskracht. Eemsmond sloot zich met name in relatie tot het sociaal domein in toenemende mate hierbij aan.

### *2.1.2 Van samenwerken naar herindelen*

Op initiatief van de VGG is in 2012 door middel van een zelfevaluatie onderzocht in hoeverre de uitkomsten van de bestuurskrachtonderzoeken uit 2008 de gewenste uitwerking hebben gehad en tot adequate samenwerking in clusters hebben geleid. Op basis van de zelfevaluatie concludeerden de meeste Groninger gemeenten dat een ambtelijke en bestuurlijke fusie met het oog op de taakverzwaring van gemeenten op den duur onontkoombaar was.

### *2.1.3 Grenzeloos Gunnen*

Aanvullend heeft de Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (Commissie Jansen) in opdracht van het provinciebestuur en de VGG ook onderzoek verricht naar de effectiviteit van de samenwerking in gemeentelijke clusters en naar de bestuurlijke toekomst van de Groninger gemeenten in relatie tot de forse maatschappelijke opgaven waarvoor de individuele gemeenten zich geplaatst zien (2013, rapport Grenzeloos Gunnen). De Commissie concludeerde o.a. dat het aantal inwoners dat voorzieningen 'draagt' afneemt, de gemiddelde leeftijd van de inwoners vergeleken met de landelijke cijfers hoog is en de financiële positie van gemeenten zorgwekkend is; dit laatste voor een groot deel ook door de opgaven die op de gemeenten afkomen: meer taken uitvoeren door onder andere de verschillende decentralisaties met minder geld. Er moet nu en in de toekomst fors bezuinigd worden, terwijl de opgaven in de provincie mede door de aardbevingen en de hoge werkloosheid bovengemiddeld groot zijn. De Commissie Jansen concludeerde dat de samenwerking in gemeentelijke clusters niet de gewenste effectiviteit had opgeleverd en stelde voor de bestuurlijke toekomst van de Groninger gemeenten vast dat gemeentelijke opschaling noodzakelijk is om de complexe maatschappelijke opgaven het hoofd te kunnen bieden en kansen te benutten. De provincie en gemeenten moesten samen toewerken naar een nieuwe bestuurscultuur in de provincie Groningen met bestuurlijk volwassen verhoudingen en een cultuur die gebaseerd is op gunnen, vertrouwen en goed partnerschap. Vervolgens nam het provinciebestuur in de zomer van 2013 de conclusies en aanbevelingen over als een tussenstap in het proces van vergroten van de bestuurskracht in de provincie en niet als eindbeeld. Het provinciebestuur was zich ervan bewust dat opschaling van het lokaal bestuur niet een oplossing voor alles is.

### *2.1.4 Clustering van gemeenten in Noord-Groningen*

In 2013 onderschreven de zeven Noord-Groninger gemeenten (Appingedam, Bedum, De Marne, Delfzijl, Eemsmond, Loppersum en Winsum) in meerderheid de noodzaak van gemeentelijke opschaling en een andere bestuurscultuur. Maar ze deelden de conclusie van de Commissie Jansen over de vorming en clusterverdeling van twee gemeenten in Noord-Groningen niet. De Commissie Jansen had namelijk voorgesteld om twee nieuwe gemeenten te vormen: een samenvoeging van Bedum, De Marne,

Winsum en Eemsmond zonder de Eemshaven ('Hogeland') en een samenvoeging van Defl Zijl, Appingedam en Loppersum, inclusief de Eemshaven ('Eemsdelta').

Gesprekken tussen de zeven gemeenten vanaf mei 2013 tot het voorjaar van 2016 leidden niet tot een gedeelde koers en voldoende draagvlak voor een alternatief voor het advies van de Commissie Jansen. In een poging om alsnog meer draagvlak te verkrijgen voor de G7-variant (samenvoeging van de zeven gemeenten in Noord-Groningen) is advies gevraagd aan de heer P.L.B.A. van Geel en zijn de verschillende oplossingen en afwegingen opnieuw besproken in de raden van de zeven gemeenten. In november 2015 bleek dat dit overleg geen wijziging bracht in de eerder ingenomen standpunten van de gemeenten. De raden van Bedum, De Marne, Eemsmond en Appingedam vonden de G7-variant de beste optie, maar die bleek bij herhaling politiek-bestuurlijk niet haalbaar. Bij de raden van Defl Zijl en Loppersum, die uiteindelijk eind september 2016 opteeden voor de DEAL-variant (te weten Defl Zijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum), bestond er geen draagvlak voor de G7-variant en de raad van Winsum is steeds voorstander geweest van een BMW-gemeente.

Vervolgens heeft overleg plaats gevonden met en op initiatief van Gedeputeerde Staten. In dat bestuurlijke overleg heeft de provincie haar primaire voorkeur voor een cluster van zeven gemeenten, de G7-variant, ingebracht. Dit gebeurde ook vanuit het perspectief van overheveling naar de nieuwe gemeenten van taken die geen provinciale kerntaken zijn, inclusief financiële middelen en ondersteuning. In vier rondes leidde ook dit overleg niet tot een eenduidig beeld onder de zeven gemeenten in Noord-Groningen.

De gemeente Eemsmond heeft steeds aangegeven dat het gehele gebied van Eemsmond, dus inclusief de Eemshaven, moet opgaan in één nieuwe gemeente, omdat de Eemshaven onlosmakelijk verbonden is met Eemsmond. Een herindelingscluster van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond mét de Eemshaven is een betere, evenwichtige en ook haalbaar gebleken variant dan de door de Commissie Jansen genoemde optie zonder Eemshaven. Eind september 2016 erkennen ook de gemeenten Defl Zijl en Loppersum in een door hen opgesteld visiedocument voor DEAL, en later ook Appingedam, dat de Eemshaven onlosmakelijk is verbonden met Eemsmond.

#### *2.1.5 De tweesporenstrategie*

Na het langdurige overleg over de clustervorming in Noord-Groningen en de patstelling daarin sloegen de colleges van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond de handen ineen om de raden het nieuwe voorstel te doen per 1 januari 2019 te fuseren vanuit het gedeelde gevoel van urgentie en op grond van de nauwe samenwerking die er al op verschillende terreinen tussen de gemeenten was gegroeid. Vanuit deze gemeenschappelijkheid hebben de vier raden op 22 en 24 maart 2016 de tweesporenstrategie vastgesteld. Het ene spoor was het uitwerken van de samenvoeging van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond, de BMW-variant, en het andere spoor was gelijktijdig te blijven meewerken aan de inspanningen van de provincie om de G7-variant te realiseren. Daarbij bleek de raad van Winsum bereid te zijn mee te gaan met de tweesporenstrategie in geval er bij alle andere gemeenten in Noord-Groningen toch draagvlak zou komen om met zeven gemeenten te gaan fuseren. De vier gemeenten hebben in hun tweesporenstrategie bij de gemeenten Defl Zijl, Appingedam en Loppersum uitdrukkelijk en herhaaldelijk aangegeven dat aansluiting mogelijk was, maar dat deze handreiking in tijd begrensd was; dit laatste omdat anders de beoogde datum van 1 januari 2019 voor de effectuering van de herindeling niet zou worden gehaald.

#### *2.1.6 Open overleg provinciale Arhi en verzoek om een verkennend startdocument*

Kort voor de behandeling van het voorstel van de tweesporenstrategie in de raden besloten Gedeputeerde Staten van Groningen op 10 maart 2016 om per 21 april 2016 een open overleg op grond van artikel 8 van de Wet algemene regels herindeling met de zeven gemeenten te starten. In de periode van het open overleg hebben de BMW-gemeenten vervolgens op expliciet verzoek van Gedeputeerde Staten het verkennend startdocument opgesteld. Daarin beschrijven ze hoe de nieuwe gemeente volgens de BMW-variant er zou kunnen uitzien. Dit document is in september 2016 met unanieme steun van de vier raden aan Gedeputeerde Staten aangeboden.

#### *2.1.7 Groen licht van Gedeputeerde Staten voor de BMW-variant*

In het open overleg concludeerden Gedeputeerde Staten dat de G7-variant voor een herindeling in Noord-Groningen definitief niet haalbaar is. Het door de BMW-gemeenten in het verkennend startdocument geschetste perspectief beoordeelden Gedeputeerde Staten positief op basis van de inhoud van de verkenning en het draagvlak voor de BMW-variant bij alle vier gemeenten. Op verzoek van Gedeputeerde Staten hebben de vier gemeenten vervolgens op 13 oktober 2016 een eensluidend Bekrachtigingsbesluit genomen ter bekrachtiging van en als basis voor de uitwerking van de herindeling; dit besluit is unaniem in de vier betrokken raden aangenomen. Op 25 oktober 2016 bevestigen Gedeputeerde Staten schriftelijk dat de BMW-gemeenten in hun verkennend startdocument overtuigend hebben onderbouwd dat met de samenvoeging van Bedum, De Marne,

Winsum en Eemsmond een duurzame bestuurskrachtige gemeente in regionaal perspectief wordt gevormd. Een gemeente die, zo concluderen Gedeputeerde Staten, ook een sterke interne samenhang zal hebben en die in staat wordt geacht haar taken, maatschappelijke opgaven en gebiedsopgaven op een adequate manier te kunnen oppakken. In de brief melden Gedeputeerde Staten dat ze met onmiddellijke ingang (25 oktober 2016) het open overleg als bedoeld in artikel 8 van de Wet algemene regels herindeling beëindigen voor de zeven gemeenten in Noord-Groningen en de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond in de gelegenheid stellen zelf de voorbereiding van het wettelijke spoor, zoals bedoeld in artikel 5 van de Wet algemene regels herindeling, ter hand te nemen.

## **2.2 Voorgeschiedenis van de individuele gemeenten**

Hieronder volgt een beschrijving van het proces dat in de individuele gemeenten is gevoerd om te komen tot de keuze voor een BMW-herindeling.

### **2.2.1 Bedum**

De grenzen van Bedum zijn sinds 1808 vrijwel ongewijzigd gebleven. Die omvatten een compacte gemeente met een solide financieel beheer en positie. Om verschillende redenen is de herindelingsgolf van de provincie Groningen eind tachtiger jaren aan Bedum voorbij gegaan.

In de daarop volgende decennia werden de taken en uitdagingen voor kleinere gemeenten complexer. Bedum zette daarom in op zelfstandigheid in combinatie met samenwerking. Deze keuze heeft met name gestalte gekregen in de wijze van werken met De Marne en Winsum in het cluster BMW. Dit was conform de door het provinciebestuur in 2008 aangegeven verdeling van gemeentelijke samenwerkingsclusters voor de hele provincie Groningen. Door samenwerking wilde Bedum de kwetsbaarheid verminderen en de benaderbaarheid van raadsleden, bestuurders en ambtenaren in stand houden vanuit de visie dat het in grote gemeenten niet vanzelf beter gaat en het (aangetoond) niet goedkoper is. Deze lijn en aanpak zijn terug te vinden in de raadsbesluiten van 19 maart en 19 september 2013. Hierin werd de eerder uitgezette koers van zelfstandigheid en samenwerking bevestigd. Het vormde met andere kanttekeningen tevens de reactie op het rapport Grenzeloos Gunnen van de Commissie Jansen.

Op weg naar en tussen beide raadsbesluiten van 19 maart en 19 september 2013 in zijn in elk dorp informatieavonden gehouden, is er apart overleg geweest met de Bedrijvenvereniging en is er toen een enquête gehouden. Opkomst en respons waren bescheiden. Tweederde deel van de aanwezigen en degenen die de enquête hadden ingevuld, bepleitte zelfstandigheid en samenwerking. Als herindeling onvermijdelijk zou blijken, werd vooral naar het Noorden gekeken; de plattelandskenmerken werden zwaarder gewogen dan de nodale verbindingen: deze veranderen door de feitelijke ligging toch niet.

Daarna dienden zich drie decentralisaties aan (jeugd, zorg en participatie). Daarbij voegde zich begin 2013 de opdracht en een jaar later de aflevering van een lading rapporten naar oorzaken, oplossingen en aanpak van de gaswinning; de aanleiding was de aardbeving in Huizinge in augustus 2012. Deze ontwikkelingen hadden invloed op de wijze waarop het gemeentebestuur van Bedum tegenover herindeling stond en daardoor ging het ingenomen standpunt van zelfstandig blijven kantelen. Bezwaren tegen schaalvergroting werden gehandhaafd, maar in 2015 (raadsvergaderingen van 31 maart en 15 oktober) ziet het gemeentebestuur van Bedum door deze dossiers een herindeling juist in toenemende mate als onvermijdelijk. Naburige gemeenten vinden de samenwerking in de toekomst niet genoeg. Bovendien blijkt die samenwerking in de praktijk tijdrovend en niet effectief (genoeg). De buurgemeenten zijn ronduit voor herindeling. Bedum zou daarmee een eenling worden, kan zich dat niet veroorloven en vindt dat niet in het belang van de inwoners.

Deze constatering van het gemeentebestuur vindt begrip en steun bij inwoners in de drie dorpen en wordt ondersteund door de uitkomsten van een enquête die in dezelfde periode over dit onderwerp onder de inwoners van de gemeente wordt gehouden. Uit de uitkomst bleek dat als herindeling onontkoombaar is, de G7-variant het hoogst scoort. Opgemerkt moet worden dat de deelname aan de raadplegingen bescheiden was.

Eind 2015 nam het provinciebestuur het initiatief over; het wil een gedragen oplossing voor de bestuurlijke schaalvergroting in Noord-Groningen. Op 24 maart 2016 wordt de onder punt 2.1.5 genoemde tweesporenstrategie ook besproken in de raad van Bedum. Deze strategie verenigt de raad. De meerderheid van de raad die voor G7 was, wilde tempo en resultaat bereiken bij het herindelen en zag na de beschreven herhaalde pogingen een herindeling van zeven gemeenten in Noord-Groningen niet in het verschiep. De bestuurlijke minderheid die voor samenwerking was, zag om Bedum heen geen steun voor de intensieve samenwerking en wilde niet dat Bedum alleen kwam te staan. Vrijwel unaniem werd daarom op die gronden steun betuigd aan de uitwerking van de BMW-variant. Op 13 oktober 2016 stelde de raad van Bedum unaniem het Bekrachtigingsbesluit voor

samenvoeging van Bedum met De Marne, Winsum en Eemsmond vast.

### 2.2.2 De Marne

De afgelopen jaren heeft gemeentelijke herindeling vaak op de agenda gestaan van de raad van De Marne, bijvoorbeeld op momenten waarop een jaarrekening en programmabegroting werden besproken. Binnen het gemeentebestuur van De Marne is een unaniem besef aanwezig dat herindeling noodzakelijk is om de complexe en urgente opgaven het hoofd te kunnen bieden.

Op 8 april 2013 was er een brede informatiebijeenkomst voor de inwoners van De Marne. Ook in regulier overleg tussen het college en de verschillende dorpen heeft het onderwerp altijd op de agenda gestaan. Uit het gevoerde overleg bleek dat het niet een onderwerp is dat met grote belangstelling door de bevolking van De Marne wordt gevolgd. Tegelijkertijd werd wel de noodzaak voor herindeling herkend en onderschreven zonder dat zich daarbij een duidelijke voorkeur aftekende voor een herindelingsvariant.

Voor De Marne is samenwerking niet de oplossing. Samenwerking kan, met het risico van vrijblijvendheid, stagnatie en uitstel, bij een gebrek aan een helder perspectief geen antwoord meer zijn op de gezamenlijke aanpak van de grote gebiedsopgaven. Onduidelijkheid en discussie over de koers kan ook negatieve gevolgen hebben voor het samenwerkingsklimaat in deze regio. Dit wordt ook al deels zo door De Marne gevoeld. Adequaat inspelen op de gevolgen van krimp, gaswinning, de drie decentralisaties (jeugd, zorg en werk/inkomen) en het zich in een hoog tempo voltrekken van ontwikkelingen, niet alleen inhoudelijk en qua aanpak, maar zeker ook bij de nieuwe bestuurlijke (ondersteunings)-structuren, en het betrokken worden bij steeds complexere samenwerkingsverbanden vragen om een grotere gemeenteschaal dan die van De Marne. De schaal van de huidige bestuurlijke en ambtelijke capaciteit is niet groot genoeg om de belangen van de burgers in deze gremia op de lange termijn te kunnen borgen en daarmee het vertrouwen van burgers in de gemeente als eerste overheid te kunnen behouden. De Marne kan het als kleine gemeente met deze grote dossiers niet volhouden. Al met al waren deze overwegingen en ervaringen voor de raad van De Marne aanleiding om het uitgangspunt van zelfstandigheid en samenwerking los te laten en te kiezen voor herindeling.

Raad en bewoners van De Marne zijn ten tijde van het opstellen van onderzoeken in relatie tot de G7-variant op meerdere momenten betrokken geweest en geïnformeerd. De eindresultaten van deze verkenningsfase zijn op 31 maart 2015 in de raad besproken. De raad besloot vanwege de grote gebiedsopgaven in grote meerderheid om in principe over te gaan tot de samenvoeging van de gemeenten Delfzijl, Appingedam, Loppersum, Eemsmond, Bedum, De Marne en Winsum (G7). Alleen de PvdA-fractie opteerde voor de BMW-variant.

Doordat Delfzijl, Loppersum en Winsum bleven opteren voor een kleinere gemeentelijke opschaling bleek het draagvlak voor de G7-variant onvoldoende en duurde de discussie over de clustering in Noord-Groningen voort. Deze verdeeldheid zorgde ervoor dat er geen stappen meer op weg naar herindeling werden gezet. Bovendien zou verdeeldheid aan de basis tussen gemeenten ervoor zorgen dat de eindstreep van een wetsvoorstel over de bestuurlijke inrichting in de Tweede Kamer en Eerste Kamer niet zou worden gehaald. De Marne heeft zich daarom binnen de intensieve BMW-samenwerking in met name het sociaal domein de vraag gesteld hoe zij vorderingen richting duurzame schaalvergroting kon maken zonder de inspanningen gericht op de G7-variant te blokkeren. De Marne ging daarbij uit van de ondeelbaarheid van Eemsmond, dus inclusief de Eemshaven.

In de raadsvergadering van 22 maart 2016 is besloten een tweesporenstrategie te hanteren zoals die is beschreven onder paragraaf 2.1.5. Het standpunt daarvoor was dat er in elk geval volgens het tweede spoor zekere, haalbare en toekomstbestendige stappen konden worden gezet voor de schaalvergroting die voor De Marne nodig is, indien het G7-spoor niet binnen afzienbare termijn tot resultaat zou leiden. Eind september 2016 bleek de G7-variant definitief niet haalbaar. Vervolgens heeft de raad van De Marne op 13 oktober 2016 unaniem gekozen voor samenvoeging van haar gemeente met Bedum, Winsum en Eemsmond.

### 2.2.3 Winsum

De raad van Winsum behandelde het rapport van de Commissie Jansen op 9 april 2013 en besloot toen om het rapport in een viertal bijeenkomsten met de inwoners te bespreken. Het merendeel van de aanwezige inwoners vond dat Winsum bij een mogelijke herindeling samen moest gaan met de huidige buurgemeenten Bedum, De Marne en Eemsmond. Dit was in lijn met de visie van de raad die continu en unaniem zijn voorkeur voor de BMW-variant heeft uitgesproken.

Op 30 mei 2013 besloot de raad wel dat er een nader onderzoek moest komen dat zich in ieder geval zou moeten richten op een mogelijke vergroting van de omvang van de herindelingsgemeente en verbreding van de oriëntatie op mogelijke fusiepartners. Daarbij waren er twee opties: de nieuwe gemeenten Hogeland en Eemsdelta, zoals voorgesteld door de Commissie Jansen (met



een goede onderbouwing voor de toekomstige indeling van het Middag-Humsterland), en de optie van de samenvoeging van Winsum, De Marne (mogelijk ook Bedum) en (een deel van) het Westerkwartier. Verder diende onderzocht te worden of een samenwerking (dus geen gemeentelijke herindeling) volgens een Nieuw Groninger Model mogelijk was. Volgens dat model blijven de bestaande gemeenten in stand, maar worden de bovengemeentelijke taken door een kerngemeente uitgevoerd. Die kan daarnaast als shared servicecenter gebruikt worden voor de gemeentelijke taken, zowel in BMW-verband als in G7-verband.

De raad heeft op 3 december 2013 kennisgenomen van de resultaten van het onderzoek en besloot op basis hiervan een verdere verkenning te doen naar een mogelijke herindeling van de zeven gemeenten in Noord-Groningen tot één Hogeland-Eemsdelta-gemeente (benamingen cf. de Commissie Jansen), alsook deze verkenning te verbreden naar de varianten BMW zonder de Eemshaven en DAL met de Eemshaven conform de Commissie Jansen, en de BMW-variant inclusief de Eemshaven en de DAL-gemeenten zonder de Eemshaven. Tevens besloot de raad in december 2013 geen verdere verkenning te doen naar de Westerkwartiervariant. Er is uiteindelijk geen onderzoek gedaan naar een Nieuw Groninger Model, omdat deze variant niet op (bestuurlijk) draagvlak kon rekenen.

Op 31 maart 2015 sprak de raad zijn voorkeur uit voor een herindeling met de gemeenten Bedum, De Marne en Eemsum en verzocht de raad betrokken gemeenten om daaraan verder invulling te geven. Op dit verzoek gingen de andere raden niet in. Toen er in het voorjaar van 2016 nog steeds geen draagvlak voor de G7-variant was, heeft de raad van Winsum op 22 maart 2016 ingestemd met de tweesporenstrategie, genoemd onder punt 2.1.5. Eind september kregen de vier gemeenten informeel en op 25 oktober 2016 formeel van Gedeputeerde Staten toestemming om de herindeling volgens de BMW-variant mét de Eemshaven verder uit te werken; die variant is altijd de keuze van Winsum geweest.

#### *2.2.4 Eemsum*

Op 28 maart 2013 heeft de raad van Eemsum naar aanleiding van het advies van de Commissie Jansen een communicatieplan vastgesteld op basis waarvan in april en mei van dat jaar vijf bijeenkomsten voor een raadpleging van de bevolking hebben plaatsgevonden. Ook is er toen een enquête uitgezet. Een redelijk aantal inwoners heeft gereageerd. Ze gaven aan dat ze het liefst wilden dat de gemeente zelfstandig bleef, maar dat uitgaande van de huidige realiteit een herindeling niet voorkomen kon worden. Hun voorkeur ging uit naar een robuuste gemeente in Noord-Groningen met als voorwaarde dat de menselijke maat, overheidsnabijheid en een goede dienstverlening niet uit het oog mochten worden verloren. De bevolking gaf ook aan dat ze wil dat Eemsum met de Eemshaven in één gemeente opgaat.

Op 11 april 2013 is het rapport van de Commissie Jansen opiniërend besproken in de raad ter voorbereiding op de volksraadpleging. Voor Eemsum was samenwerking altijd een 'must', maar herindeling nooit. Eemsum sprak zich ook steeds tegen een gemeentelijke herindeling uit. Zo heeft de raad op 13 oktober 2011 een motie 'tegen gedwongen herindeling van bovenaf' aangenomen. Ook werd duidelijk aangegeven dat herindeling voor Eemsum niet hoefde en dat afstand genomen werd van de door de Commissie Jansen voorgestelde herindeling van Eemsum zonder Eemshaven met Bedum, de Marne en Winsum. Eemsum gaf aan voorstander te zijn van één robuuste regiogemeente in Noord-Groningen. Argumenten hiervoor waren te vinden in keuzes die Eemsum in de afgelopen jaren heeft gemaakt om de samenwerking op bepaalde terreinen met zowel de BMW-gemeenten als met de DAL-gemeenten bewust aan te gaan. Met name na de opheffing van de voormalige 'regioraad' (waar Eemsum zich tegen had verklaard) werd het ontbreken van deze regiobrede samenwerking als een omissie gezien. Grondslag hiervoor was dat deze samenwerking binnen Noord-Groninger verband vaak de juiste schaal bleek te zijn om in te spelen op een aantal (toekomstige) taken en maatschappelijke opgaven. Vanuit deze achtergrond was het dan ook een logische keuze voor de raad van Eemsum om op 23 mei 2013 te kiezen voor een regiogemeente 'Van Lauwerszee tot Dollard tou'. Gelet op de huidige realiteit zou Eemsum zich niet langer (kunnen) verzetten tegen herindeling. Dat was niet in het belang van de gemeente en haar inwoners. Daarbij stelde de raad van Eemsum tevens bij raadsbesluit vast dat het zich sterk zou blijven maken voor een blijvende goede verhouding tussen bestuur en burger, het behoud van voorzieningen en de Eemshaven. Het standpunt van Eemsum is aan Gedeputeerde Staten en in afschrift aan Provinciale Staten van Groningen kenbaar gemaakt voor de vorming van de provinciale visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen.

Op 3 december 2013 besloot de raad van Eemsum unaniem in te stemmen met het uitvoeren van een verdere verkenning van een mogelijke herindeling van de BMW-DEAL-gemeenten tot één Hogeland-Eemsdelta-gemeente, 'Van Lauwerszee tot Dollard tou', met daarbij tevens uitgewerkt een aantal opties van kleinere clusters.

Op 31 maart 2015 sprak de raad unaniem uit dat Eemsum en de Eemshaven onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden; door de kleinste mogelijke meerderheid is toen uitgesproken dat uit de uitkomsten van de verkenning bleek dat de schaal van G7 het beste

paste bij de opgaven waarvoor Noord-Groningen de komende decennia staat en dat Eemsmond daarom opteerde voor een herindeling die zou leiden tot een robuuste gemeente tussen het Lauwersmeer en de Dollard (G7), bestaande uit de huidige gemeenten Bedum, De Marne, Delfzijl, Appingedam, Loppersum, Winsum en Eemsmond. Op 15 oktober 2015 stelde de raad dit besluit nogmaals vast, waarbij het college bovendien werd gevraagd het Drechtsteden Model in te brengen in de bespreking met de andere gemeenten. De gemeente Eemsmond zag in de in dat model gebruikte samenwerking een opmaat naar een mogelijke herindeling.

Vanwege onvoldoende draagvlak bij gemeenten voor de G7-variant kwam er geen schot in de herindeling. Nadat Gedeputeerde Staten in het eerste kwartaal 2016 besloten om de provinciale Arhi-procedure te starten, stemde de raad van Eemsmond op 24 maart 2016 in met de tweesporenstrategie. Op basis van het gegeven dat er onvoldoende draagvlak voor de G7-variant was, koos de raad van Eemsmond op 7 september 2016 zonder voorbehoud voor een herindeling met Bedum, De Marne en Winsum. De keuze werd bekrachtigd met het vaststellen van het Bekrachtigingsbesluit op 13 oktober 2016.

# MOTIEVEN EN ACHTERGRONDEN VOOR HERINDELING

Dit hoofdstuk schetst achtereenvolgens de motieven en achtergronden voor de samenvoeging van de BMW-gemeenten gerelateerd aan landelijke ontwikkelingen, de provinciale context en de argumenten van de vier gemeenten om samen in één nieuwe gemeente verder te gaan.

## **3.1 Landelijke ontwikkelingen**

De afgelopen jaren zijn er verschillende ontwikkelingen geweest die een groter beslag op de bestuurskracht van gemeenten hebben gelegd. Zo zijn landelijke taken, bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociaal domein, overgeheveld naar de gemeenten vanuit de visie 'lokaal wat lokaal kan' (VNG rapport De eerste overheid, 2007). De complexiteit van de samenleving en de opgaven waaraan de gemeenten het hoofd moeten bieden, nemen steeds meer toe. In dit verband noemen we ook het gaswinningsdossier met zijn vele facetten. Gemeenten ervaren steeds meer de mondiger geworden inwoners die graag over hun eigen leefomgeving willen (mee)beslissen. De gemeenten zetten vaker in op burgerparticipatie en beperken zich in toenemende mate tot die taken die wettelijk zijn opgelegd. Taken die de burger direct aangaan, beleggen ze meer en meer zo dicht mogelijk bij de burgers (cf. Regeerakkoord Bruggen slaan 2012). Deze tendens wordt mede ingegeven door de beperkte financiële middelen waarover overheden beschikken. Al deze ontwikkelingen vragen om een bestuurskrachtig lokaal bestuur, met als logisch gevolg opschaling. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt - uiteindelijk, na aanvankelijke normerende uitspraken over de gemeentegrootte - als voorwaarde daarvoor dat het primair aan gemeenten zelf is om te werken aan versterking van hun bestuurskracht en te bepalen op welke wijze ze dat doen: zelfstandig, door samenwerking of door een gemeentelijke herindeling van onderop.

## **3.2 Provinciale context**

Gelet op de maatschappelijke opgaven en in het belang van de inwoners van het gebied is het noodzakelijk dat Groninger gemeenten opschalen en de bestuurscultuur in de provincie Groningen vernieuwt. Net als de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stellen ook Gedeputeerde Staten dat er bij gemeenten politiek-bestuurlijk draagvlak nodig is om samen te fuseren. Dat draagvlak is in de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond aanwezig. Ze trekken samen eensgezind en enthousiast op om efficiënt en adequaat toe te werken naar een duurzame, bestuurskrachtige en regionaal evenwichtige bestuurlijke organisatie voor de gemeente Het Hogeland.

## **3.3 Onderbouwing van de samenvoeging**

### **3.3.1 Verwantschap**

Landschappelijk, bestuurlijk en historisch vertonen de BMW-gemeenten een grote verwantschap. Landschappelijk gezien is Het Hogeland een open gemeente met veel dorpen op wierden en/of hoger gelegen kwelderwallen. De bestuurlijke indeling in de Middeleeuwen is in grote lijnen nog herkenbaar. In de Middeleeuwen maakten de vier gemeenten grotendeels deel uit van Hunsingo. De gemeenten hebben identieke plattelandskenmerken. Qua bevolkingsomvang, samenstelling van de bevolking en spreiding van de voorzieningen zijn de gemeenten vergelijkbaar en in de toekomst krijgen de gemeenten min of meer in gelijke mate te maken met ontgroening en vergrijzing.

### *3.3.2 Samenwerking*

De gemeenten werken op verschillende beleidsterreinen al intensief samen. In het sociaal domein is het beleid geharmoniseerd, eenduidig voorbereid en vindt de uitvoering gezamenlijk plaats. De regie op de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) wordt door de gemeenten gezamenlijk gevoerd. Voor de uitvoering van de Participatiewet is een GR Uitvoeringsorganisatie Participatie Noord-Groningen opgericht, waarin de GR Ability (Wsw-bedrijf) en de gezamenlijke afdelingen Sociale Zaken en Werk van de BMWE-gemeenten zijn opgegaan. Momenteel werken de BMWE-gemeenten aan de samenvoeging van de backoffice WMO/Jeugd. In BMW-verband zijn jaren geleden de afdelingen P&O en ICT samengevoegd. De rechtspositieregelingen voor medewerkers zijn nagenoeg geharmoniseerd. De gemeente Eemsmond sluit zich daar steeds meer bij aan.

In de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond zijn twee grote schoolbesturen voor het openbaar primair onderwijs actief, evenals het grote Protestants-Christelijke schoolbestuur voor primair onderwijs. Daarnaast is in het gebied ook een Katholieke en een Gereformeerde koepel werkzaam. Het grote openbaar primair onderwijsbestuur Lauwers & Eems (L&E) en de Vereniging voor Christelijk Primair Onderwijs Noord-Groningen (VCPO Noord-Groningen) hebben een gezamenlijke toekomstvisie opgesteld in afstemming met de gemeenten. De gemeenten hebben daarop vervolgens hun huisvestingsplan ingericht. Deze visie betreft de schaal van de BMWE-gemeenten.

Op velerlei (beleids)terreinen zoeken de BMWE-gemeenten waar mogelijk de samenwerking met elkaar. Voorbeelden hiervan zijn de gezamenlijke aanbesteding van accountantsdiensten en inkoop. Adviesraden zijn grotendeels samengevoegd. Over het mogelijk gezamenlijk optrekken richting woningbouwcorporatie Wierden en Borgen vindt afstemming plaats. Verder zijn alle vier gemeenten bezig met kernenbeleid op basis van kenmerken van de fysieke inrichting van de dorpen. Die kenmerken bieden eigen ontwikkelingsmogelijkheden en aanknopingspunten om gezamenlijk een goed dorpenbeleid te ontwikkelen.

De vier gemeenten staan ook op andere terreinen (o.a. gevolgen aardbevingen) voor dezelfde complexe ontwikkelingen en uitdagingen die van grote invloed zijn op de toekomst van het gebied en inwoners. Door de bestuurlijke krachten te bundelen kunnen de BMWE-gemeenten beter inspelen op deze complexe opgaven.

Door deze intensieve samenwerking heeft er al een forse cultuurverandering plaatsgevonden op basis van vertrouwen en gunnen. Dit geldt zowel bestuurlijk als ambtelijk. De adviesraden in de BMWE-gemeenten overleggen regelmatig en komen bij veel thema's met een eensluidend advies. De dorpencoördinatoren van de BMWE-gemeenten hebben een gezamenlijk overleg opgestart om elkaar te versterken met als doel de leefbaarheid in de BMWE-gemeenten te vergroten.

### *3.3.3 Grens aan samenwerken*

Bij samenwerking moeten de gemeenten rekening houden met onderlinge verschillen. Ook al worden compromissen in goed onderling overleg gesloten, toch kan dit bij besluitvorming in het eigen gemeentehuis leiden tot vertraging in het proces. Ook zijn de democratische invloed en controle bij samenwerking van tijd tot tijd punt van discussie. Bij intensieve samenwerkingsprocessen zoals dat bij de BMWE-gemeenten het geval is, sturen de partijen als collectief. Er blijft minder ruimte over voor sturing door individuele gemeentebesturen. De vier gemeenten hebben de afgelopen jaren intensief samengewerkt in relatie tot maatschappelijke opgaven die ze niet meer adequaat alleen konden oppakken. Ze hebben veel bereikt, maar zijn van mening dat de mogelijkheden voor samenwerking het eindpunt hebben bereikt en delen de conclusie van de Commissie Jansen en het provinciebestuur dat het tijd is om de volgende stap te nemen: herindelen in plaats van samenwerken. Samen opgaan in de nieuwe gemeente Het Hogeland van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond inclusief de Eemshaven vinden de gemeenten een logisch vervolg op de bestaande intensieve samenwerking tussen de vier gemeenten. Het bestuur en de medewerkers van de BMWE-gemeenten kennen elkaar. Ze trekken in verschillende gremia frequent met elkaar op en medewerkers werken vaak ook voor een andere gemeente binnen BMW. De gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond concluderen vanuit deze inhoud, onverlet de aanvankelijk uiteenlopende insteek van de raden, dat een bestuurskrachtige gemeente Het Hogeland een reëel perspectief is na hun samenwerking. Deze gemeente ligt qua omvang in lijn met andere te herindelen gemeenten of al geëffectueerde herindelingen in de provincie Groningen.

### *3.3.4 Een bestuurskrachtige gemeente*

Er ontstaat na de BMWE-herindeling een gemeente met 48.350 inwoners die robuust genoeg is om te zorgen voor meer bestuurskracht, vermindering van de ambtelijke kwetsbaarheid en toename van de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven. De BMWE-variant beschikt over een financieel perspectief, omdat naast de haven van Eemsmond als een belangrijke economische motor, verschillende andere dragers, waaronder de agrarische

sector, in een verdienmodel voorzien. Door de gemeentelijke opschaling van de vier gemeenten tot de gemeente Het Hogeland kunnen de BMW-gemeenten meer invloed uitoefenen op overheden, marktpartijen en andere partners. Er ontstaat een groter maatschappelijk draagvlak voor beleid en positionering. De nieuwe gemeente verbetert de toegang tot die partijen. Er ontstaat een ambtelijke organisatie waarbinnen aan de ene kant meer specialisatie mogelijk is en aan de andere kant medewerkers een rol kunnen innemen die past bij de veranderende maatschappij en de gewijzigde positie van gemeenten daarin. Maatwerk kan beter worden geleverd. De slagkracht neemt zo toe en de kwetsbaarheid af.

### **3.4 Geografische uitwerking van de samenvoeging**

Deze paragraaf beschrijft de positie van de Eemshaven en de grenswijziging van Middag-Humsterland.

#### **3.4.1 De Eemshaven**

De Eemshaven is van grote betekenis voor Het Hogeland, omdat hij als belangrijke economische motor zorgt voor versterking van de economische ontwikkeling van het hele gebied. De Eemshaven levert werkgelegenheid op voor een gebied waarin de werkloosheid groot is. Ook zorgt de Eemshaven voor een financieel perspectief en daarmee voor een evenwichtige en haalbare herindelingsvariant. De Eemshaven zet sinds enkele jaren grote stappen vooruit en is in relatief korte tijd uitgegroeid tot dé energiehaven van Nederland. Het Hogeland zonder Eemshaven is financieel kwetsbaar en heeft geen bestaansrecht. Het standpunt dat de Eemshaven als economische motor van groot belang is voor de nieuwe gemeente, is door de BMW-gemeenten al direct na het verschijnen van het rapport Jansen ingenomen en toegelicht. Met de Eemshaven wordt Het Hogeland een sterke speler op het gebied van de economische ontwikkeling in Noord-Nederland, versterkt zij haar positie in de 'Regiovisie Groningen-Assen' en geeft zij kansen voor de ontwikkeling hiervan.

De gemeente Eemsmond heeft in gesprekken over herindeling steeds aangegeven dat de Eemshaven bij Eemsmond hoort en bij een herindeling samen met Eemsmond moet opgaan in één nieuwe gemeente. Het gebied van de Eemshaven behoort historisch gezien bij Eemsmond. In 1979 zijn de toenmalige gemeenten Uithuizen en Uithuizermeeden samengevoegd om een draagkrachtige gemeente te vormen voor deze haven.

Ook de inwoners van Eemsmond zijn trots op 'hun' haven. Die is een positief onderdeel geworden van hun wereld en hun gemeente. Met name de inwoners rond de haven hebben zich altijd welwillend opgesteld bij alle ontwikkelingen in de Eemshaven. Tijdens de bewonersavonden bleek duidelijk dat de opsplitsing van Eemsmond niet op draagvlak onder de bevolking van Eemsmond kan rekenen.

Gedeputeerde Staten hebben bij de beoordeling van het verkennend startdocument van de BMW-gemeenten de afweging gemaakt dat met de vorming van een BMW-gemeente de Eemshaven en de haven van Delfzijl niet samen in één nieuw te vormen gemeente komen te liggen. Ze hebben altijd aangegeven dat om tot een herindeling in Noord-Groningen te komen, betrokken overheden (ook de provincie) bereid moeten zijn om te kijken naar alternatieven, dat de praktische voordelen van een meer eenduidige aansturing voor beide havens ook op een andere wijze kunnen worden ondervangen door goede afstemming en samenwerking, en dat er van de aanstaande Structuurvisie en de aandeelhoudersinstructie voor Groningen Seaports een meer sturende werking uitgaat.

In 2017 wordt een Structuurvisie opgesteld waarin de ruimtelijke ordening voor de havens is vastgelegd. Dit biedt een duidelijker kader voor de verschillende autoriteiten. De sturing en ontwikkeling van de Eemshaven en de haven van Delfzijl zijn geformuleerd in een formeel besluit middels een aandeelhoudersinstructie voor Groningen Seaports, waarbij er eenduidiger gestuurd wordt op Groningen Seaports. Onderdeel daarvan is dat er onafhankelijke commissarissen worden benoemd en het politiek-bestuur op afstand wordt gezet. Daarmee is ook de positie van de beide havens niet alleen ruimtelijk, maar ook qua betekenis en aansturing – de facto via deze instructies en de Structuurvisie – beter geregeld.

De Eemshaven heeft zich stormachtig ontwikkeld in een periode waarin de havens van Groningen Seaports in twee gemeenten liggen. Dit is voor de ontwikkeling duidelijk geen probleem geweest. Eemsmond heeft haar ruimtelijke ordening goed op orde. Voor het hele gebied van de Eemshaven is een beheersverordening vastgesteld. Dit weerhoudt Eemsmond er niet van om op dit terrein steeds meer de samenwerking met Delfzijl te zoeken. Samenwerking is er al voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, veiligheid en economische ontwikkelingen. Zo worden de vergunningen voor de havens afgegeven door Werkorganisatie (WO) Deal en/of Omgevingsdienst Groningen (ODG) en is de veiligheid, voor zover dit niet door Groningen Seaports zelf wordt geregeld, een taak van de Veiligheidsregio. Binnen het EZ bureau (samenwerking Delfzijl, Appingedam, Eemsmond en Loppersum) wordt vorm en inhoud gegeven aan de economische ontwikkelingen in het havengebied. Ook werkt het EZ bureau, evenals WO Deal, steeds meer regiobreed, mede in het licht van het aardbevingsdossier. Groningen Seaports is in

2013 verzelfstandigd tot een overheids-NV. De gronden zijn in eigendom bij de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Groningen Seaports waarin Eemsmond participeert, samen met Delfzijl en de provincie Groningen.

### 3.4.2 Middag-Humsterland

Het gebied Middag-Humsterland ligt op dit moment in twee gemeenten: Winsum en Zuidhorn. Middag-Humsterland is een van de oudste cultuurlandschappen van West-Europa. Dit leidde in 2005 tot de aanwijzing van het gebied tot Nationaal Landschap. Bij de vorige gemeentelijke herindeling in 1990 in de provincie Groningen is een klein deel van Middag-Humsterland toegevoegd aan de huidige gemeente Winsum. Het gaat hier om het gebied van de voormalige gemeente Ezinge, het noordelijk deel van Middag-Humsterland, met de plaatsen Ezinge, Feerwerd en Garnwerd. In de discussie na 2013 over gemeentelijke herindeling in de provincie Groningen is er een pleidooi gehouden voor aansluiting van het gehele gebied Middag-Humsterland bij de nieuw te vormen gemeente Westerkwartier (samenvoeging van Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn). Dit op basis van de cultuurhistorische verbanden tussen Westerkwartier en Middag-Humsterland, natuurlijke grenzen, het watersysteem, samenhangende gebiedsopgaven, oriëntatie van de inwoners op voorzieningen en de verkeersverbindingen.

In de door Winsum en Zuidhorn eind oktober 2016 tot begin november 2016 gehouden volksraadpleging in Middag-Humsterland vond de meerderheid van de inwoners, ook die van Ezinge, Feerwerd en Garnwerd, dat het gehele gebied Middag-Humsterland in de toekomstige gemeente Westerkwartier moet komen te liggen. Vervolgens hebben de raden van Winsum en Zuidhorn respectievelijk op 6 en 7 december 2016 de beoogde nieuwe grens voor Middag-Humsterland vastgesteld. Daarbij wordt de grens van de voormalige gemeente Ezinge als de nieuwe gemeentegrens tussen de beide toekomstige gemeenten Westerkwartier en Het Hogeland gehanteerd en gaan de woonplaatsen (en het daarbij behorende buitengebied) Ezinge, Feerwerd en Garnwerd van de gemeente Winsum over naar het toekomstige Westerkwartier op de beoogde datum van herindeling van 1 januari 2019. Nu die nieuwe grens tussen de gemeenten Westerkwartier en Het Hogeland wordt gevormd door het Reitdiep, wordt op de beoogde herindelingsdatum 1 januari 2019 het midden van het Reitdiep de nieuwe buitengrens tussen de gemeenten Westerkwartier en Het Hogeland. Het aantal inwoners dat van Winsum overgaat naar Westerkwartier bedraagt 1.581 (opgave november 2016).

Door de beoogde grenswijziging in Middag-Humsterland en dezelfde beoogde herindelingsdatum (1 januari 2019) zijn de voorgenomen herindeling van de Westerkwartier-gemeenten en die van de BMW-gemeenten procedureel met elkaar verbonden. Dit is voor de provincie Groningen aanleiding geweest om de gemeenten te verzoeken, zorg te dragen voor een eenduidige tekst over Middag-Humsterland en een kaart met de juiste aansluitende geografische grenzen voor het Landschap in beide herindelingsontwerpen, alsook de termijn voor het indienen van zienswijzen qua tijdspad gelijk op te laten lopen. Ook de herindelingsadviezen van de Westerkwartier-gemeenten en van de BMW-gemeenten zijn voor het onderdeel Middag-Humsterland op elkaar afgestemd.

# GESCHIEDENIS EN SITUATIEBESCHRIJVING VAN DE VIER GEMEENTEN

Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond hebben qua landschap veel gemeen. Het landschap van de vier gemeenten is ontstaan onder invloed van de getijden. Dit gebied van Noord-Groningen was oorspronkelijk een grote kwelder, een onbedijkt gebied waar eb en vloed vrij spel hadden. De kwelder werd doorkruist door de rivier de Hunze, waarvan de benedenloop tegenwoordig het Reitdiep heet. De kweldervlaktes en de dichtgeslibde zeearmen van de Hunze vormen het laaggelegen gedeelte van het oude kwelderlandschap. Op de oostelijke oever van de rivier ontstonden vanaf de vierde eeuw voor Christus wierden, deels door slib dat bleef liggen na overstromingen, deels door mensenwerk. Op de wierden gingen mensen wonen en zo ontstonden er dorpen. De fraaie wierdendorpen op de eeuwenoude kwelderwallen laten door hun ligging zien hoe de kustlijn zich in noordelijke richting heeft verplaatst.

Eeuwenlang hebben de bewoners strijd tegen het water gevoerd. Uit gemeenschappelijk belang ontstonden waterschappen, de zogeheten 'zijlvesten'. Ondanks al deze inspanningen bleven overstromingen het land teisteren. Zo kwamen bij de Sint Luciovloed in 1287, de Allerheiligenvloed van 1570, de Sint Maartensvloed van 1686 en de Kerstvloed van 1717 vele mensen om. Rond 1200 na Christus werden de eerste dijken aangelegd en vanaf 1700 kwamen er meer. Steeds meer gebied kon worden ingepolderd; dit ingepolderde land was zeer vruchtbaar en geschikt voor het telen van uiteenlopende gewassen. Na de laatste watersnoodramp in 1717 werden er onder leiding van Thomas van Seeratt weer nieuwe dijken aangelegd.

In de paragrafen 4.1 t/m 4.4 wordt de situatie per gemeente kort samengevat met aandacht voor specifieke ruimtelijke kenmerken, maatschappelijke kenmerken, economie en werkgelegenheid, en bereikbaarheid.

#### 4.1 Situatiebeschrijving Bedum

De gemeente Bedum beslaat een oppervlakte van 44,95 km<sup>2</sup> (waarvan 0,41 km<sup>2</sup> water) en heeft vier officiële dorpskernen, waarvan Bedum de hoofdplaats is. De andere kernen zijn Onderdendam, Noordwolde en Zuidwolde. Daarnaast kent de gemeente een aantal buurtschappen: Koningslaagte, Lutjewolde, Menkeweer, Onderwierum, Plattenburg, Rodewolt, Sint Annerhuisjes, Westerdijkshorn, Willemsstreek, Ellerhuizen, Ter Laan en Het Reitland.

Tabel 1: gegevens Bedum over inwoners, oppervlakte, kernen, raadszetels en fte per 1 augustus 2016.

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Raadszetels	Fte
10.419	44,95km <sup>2</sup>	4	15	69,81
Bron: CBS/bevolkingsadministratie/archief gemeente Bedum				

##### 4.1.1 Ruimtelijke Kenmerken

###### Landschap

Rond de zesde eeuw voor Christus vestigden de eerste bewoners zich in het onbewoonde moerasgebied dat doorsneden werd door de Fivel en de Hunze. Ze waren afkomstig van de zandgronden in Drenthe en Zuidoost Groningen. De exacte ontstaansdatum van de plaats Bethdem, thans Bedum, in het wierdenlandschap is door historici niet achterhaald, maar zeker is dat dit vóór het jaar 1000 is geweest. Vanuit Bethdem wordt land ontgonnen en zo ontstaan de dorpen Zuidwolde en Noordwolde.

###### Geschiedenis

Centraal in de Bedumer geschiedenis staat een vrome boer, genaamd Walfridus, die rond 900 in Bethdem woonde en groot aanzien bij de lokale bevolking genoot; hij bracht hier het Christendom, zorgde voor een rechtssysteem en gaf de aanzet tot de verzware van de dijk die het gebied ontsloot. Op een van hun dagelijkse voettochten zijn Walfridus en zijn zoon Radfridus door de Noormannen vermoord. Het vroegmiddeleeuwse Bedum was een redelijk welvarende gemeente en genoot de status van bedevaartsoord; die status verdween in latere eeuwen. Centraal in Bedum stond en staat de Walfriduskerk met bijna de scheefste toren van Europa. In 1659 werd op gezag van de provincie het Boterdiep geschikt gemaakt voor scheepvaart. Hiervan profiteerde de baksteenindustrie in het Groningerland. Dit bracht de plaats Onderdendam, gelegen aan een knooppunt van waterwegen, tot bloei. Onderdendam groeide uit tot het administratief - en handelscentrum van de regio Hunsingo. Al in 1621 werd Onderdendam de hoofdzetel van het waterschap Schaphalsterzijlvest. Later volgden nog de rechtbank, het postkantoor, de gevangenis en het bestuur toen in de Franse tijd de prefect van de regio Hunsingo in Onderdendam zetelde. Vanaf 1884 kwam aan deze bloei een einde met de aanleg van de spoorlijn Groningen - Delfzijl langs Bedum. Rond de eeuwwisseling kwam de industriële ontwikkeling van Bedum op gang en in 1921 vestigde zich een moderne zuivelfabriek ten noorden van het dorp.

###### Bestuurlijk

De gemeente Bedum is tot op heden nog niet betrokken geweest bij een herindeling. Sinds 1808 zijn de gemeentegrenzen bij gemeentelijke herindelingen in de provincie Groningen geëerbiedigd. Wel is de grens met Ten Boer gecorrigeerd rond de Eemshavenweg en is in 1969 Noorderhoogebrug aan het grondgebied van de stad Groningen toegevoegd.

De raad van Bedum bestond na de verkiezingen in 2014 uit 5 fracties met de volgende zetelverdeling: het CDA 4 zetels, Gemeentebelangen 4 zetels, de PvdA 3 zetels, de Christen Unie 3 zetels en de VVD 1 zetel. De coalitie wordt gevormd door de Christen Unie, de PvdA, het CDA en de VVD. De fracties van de Christen Unie, de PvdA en het CDA zijn elk met een wethouder in het college vertegenwoordigd.

###### Wonen

Bedum is de centrumplaats van de gemeente en heeft een regionaal verzorgende functie. De andere dorpen Onderdendam, Zuidwolde en Noordwolde zijn woondorpen zonder of met een beperkt voorzieningenniveau.

#### 4.1.2 Maatschappelijke kenmerken

Voor alle dorpen in de gemeente Bedum vormen goed wonen, een goede sociale infrastructuur met ontmoetingsmogelijkheden en een goede bereikbaarheid de basis. Vooral in de plaats Bedum zijn voldoende mogelijkheden voor 'zorgwonen' en medische zorg door huisartsen aanwezig. Verder is er basisonderwijs, zijn er kindvoorzieningen en zijn er winkels voor de dagelijkse en niet-dagelijkse boodschappen.

#### 4.1.3 Economie en werkgelegenheid

Er zijn veel sectoren in Bedum gevestigd : de zakelijke dienstverlening, landbouw, agro-business, handel, overige dienstverlening, bouw, zorg, het onderwijs, de industrie, ICT en horeca.

De zuivelcoöperatie van Bedum is nu uitgegroeid tot een van de grootste kaas- en weiproducenten voor West-Europa. Ze staat aan de vooravond van een grote uitbreiding aan de overkant van het Boterdiep. De afvoerleiding naar de Waddenzee en de voorziene aanleg van een rondweg rond Bedum lijken belangrijke randvoorwaarden voor de uiteindelijke realisatie van deze plannen.

Er zijn veel kleine bedrijven in Bedum: bijna 90% van de bedrijven heeft 1 tot 9 werknemers, circa 10% heeft 10 tot 50 werknemers en een beperkt aantal heeft meer dan 100 werknemers. De bedrijven hebben in het algemeen een regionaal karakter, doch enkele bedrijven zijn internationaal werkzaam. De sectoren met de meeste banen zijn, in afnemende volgorde: de commerciële dienstverlening, niet-commerciële dienstverlening, overheid en zorg, handel, nijverheid, zakelijke dienstverlening, landbouw en cultuur (bron: CBS). Op basis van gegevens uit het provinciaal werkgelegenheidsregister blijkt dat het aantal banen in de gemeente Bedum tussen 2011 en 2015 met 6% is afgenomen tot net onder 4.140 (bron: LISA).

#### 4.1.4 Bereikbaarheid

De N994 zorgt voor de meest directe verbinding van Bedum met de stad Groningen; deze sluit aan op de N46 (Eemshavenweg). De weg ligt in het open gebied tussen Bedum en Groningen en loopt parallel aan het Boterdiep. Tussen Onderdendam en Bedum ligt de N995. Aan de oostkant van Bedum ligt de weg N993 die ook aansluit op de N46. Bedum ligt aan de spoorlijn Groningen - Delfzijl. De buslijn 61 (Groningen - Delfzijl) loopt door de dorpen Zuidwolde, Bedum en Onderdendam, waarmee alle dorpen verbonden zijn met het openbaar vervoer.

### 4.2 Situatiebeschrijving De Marne

De gemeente De Marne is een agrarische plattelandsgemeenschap, ontstaan in het kleilandschap van de noordelijke kuststreken en heeft een oppervlakte van 240,32 km<sup>2</sup> (waarvan 34,88 km<sup>2</sup> water). De Marne kent een groot buitengebied en heeft 21 officiële dorpskernen. De grootste dorpen zijn Leens, Ulrum, Eenrum, Kloosterburen en Zoutkamp. De andere dorpen zijn: Warfhuizen, Schouwerzijl, Zuurdijk, Mensingeweer, Wehe-den Hoorn, Pieterburen, Westernieland, Broek, Lauwersoog, Niekerk, Vierhuizen, Houwerzijl, Kleine Huisjes, Hornhuizen, Kruisweg en Molenrij.

Gehuchten en wierden zijn: Groot Maarslag, Roodehaan, Ewer, Schouwen, Grijssloot, Nijenklooster, 't Stort, Douwen, Wierhuizen, Oudedijk, Kaakhorn, Westerklooster, De Houw en Klei.

Tabel 2: gegevens De Marne over inwoners, oppervlakte, kernen, raadszetels en fte per 14 juli 2016.

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Raadszetels	Fte
10.157	240,32 km <sup>2</sup>	21	15	60
Bron: circulaire Ministerie BZK zomer 2016				

#### 4.2.1 Ruimtelijke kenmerken

##### Landschap

Door de eeuwen heen is de zeewering steeds verder naar het noorden verschoven en werden steeds nieuwe gebieden ingepolderd. Het cultuurlandschap van De Marne wordt in het noorden begrensd door de natuur van het Waddengebied dat met zijn zand- en slikplaten en kwelders, de status van Werelderfgoed heeft. Het Lauwersmeergebied, de jongste kustpolder van de gemeente, is sinds 2003 Nationaal Park. Het grootschalige polderlandschap kenmerkt de jongere kustpolders. Mede door de zavelige, vruchtbare grond is De Marne uitgegroeid tot een bloeiend landbouwgebied. In 1878 werd het Reitdiep bij Zoutkamp afgesloten door een dijk waarin zeeluisen werden aangelegd. Na de watersnoodramp in 1953 werd aangedrongen op een betere bescherming tegen de zee en als gevolg daarvan werd in 1969 de Lauwerszee door middel van een dijk afgesloten van de

Waddenzee. Zo ontstond het Lauwersmeer.

## Geschiedenis

De bevolking van De Marne heeft in de vijftiende eeuw en zestiende eeuw ten tijde van de Tachtigjarige Oorlog roerige tijden gekend door de komst van de Watergeuzen, de plunderingen van de Spaanse soldaten en de komst van de Friese troepen onder leiding van Willem Lodewijk van Nassau. De bevolking in het Marnegebied werd bovendien schatplichtig gemaakt. In de rechtspraak eisten 'redgers', met een eigen heerd en ongeveer 15 ha land, een belangrijke rol voor zich op. Het jaarlijks wisselende redgerrecht, de ommeegaande stoel, werd steeds meer een staande rechtstoel toen landjonkers heerden gingen opkopen. Landjonkers gingen wonen in borgen. Van de vele borgen in het Marnegebied resteert alleen nog de in de 14e eeuw aangelegde Borg Verhildersum in Leens. De borg werd in 1953 verkocht aan de toenmalige gemeente Leens. Vooral na 1775 nam de macht en rijkdom van de landadel af, deels door het in Groningen geldende beklemrecht; daarmee kreeg een pachter een erfelijk overdraagbaar gebruiksrecht op grond van een pacht die niet mocht worden verhoogd en waarbij de grond niet mocht worden gesplitst. Zo werd de basis gelegd voor grote welvaart van de boeren, die in de negentiende eeuw verder toenam. Er ontstonden imposante boerenhofsteden, met het 'recht van opstrek' groter wordend door uitbreiding in noordelijke richting met omdijkt kweldergebied. De dorpen in gemeente De Marne hebben een rijke historie. In bijvoorbeeld Leens en Ulrum trokken de landbouwers zich na hun pensioen terug. Kloosterburen, een katholieke enclave in het overwegend protestantse Noord-Groningen, heeft een kloosterverleden. De grote katholieke kerk, gebouwd naar een ontwerp van de architect P.J.H. Cuypers, heeft de hoogste kerktoeren van het Groninger Ommeland. Pieterburen is door het zeehondencentrum wereldwijd bekend, evenals het Pieterpad en het wadlopen. Hendrik Werkman, die deel uitmaakte van de kunstkring De Ploeg, heeft in de gemeente De Marne gewoond. Hendrik de Cock, predikant in Ulrum, scheidde zich in 1834 met het grootste deel van zijn Nederlands Hervormde gemeente af; daardoor werd Ulrum de bakermat van de Gereformeerde Kerkgenootschappen.

## Bestuurlijk

De huidige gemeente De Marne is ontstaan op 1 januari 1990 uit een samenvoeging van de gemeenten: Ulrum, Kloosterburen, Eenrum en Leens.

De raad van De Marne bestaat uit 5 fracties met de volgende zetelverdeling: het CDA 4 zetels, de PvdA 3 zetels, de VVD 3 zetels, Groen Links 3 zetels en de Christen Unie 2 zetels. De coalitie wordt gevormd door het CDA, de PvdA en Groen Links. Ze zijn elk met een wethouder in het college vertegenwoordigd.

## Wonen

Leens heeft een compleet aanbod aan voorzieningen en heeft daarmee een regionaal verzorgende functie. Zoutkamp, Ulrum, Kloosterburen en Eenrum hebben een beperkt voorzieningenniveau. De kleinere kernen zijn aangewezen op de voorzieningen in andere dorpen.

### 4.2.2 Maatschappelijke kenmerken

De Marne is een van de dunst bevolkte gemeenten van Nederland. Het aantal inwoners daalt sinds 1984 onafgebroken. De verwachting is dat het aantal inwoners in 2040 iets meer dan 8000 zal bedragen (bron: Prognose-, Informatie- en MonitoringSysteem). In de woonkernen van de gemeente is veelal sprake van krachtige, hechte gemeenschappen waarbinnen ook het verenigingsleven zich afspeelt.

Tegen deze achtergrond zet de gemeente in op het vitaal en leefbaar houden van het gebied. De Marne wilde de krimp niet afwachten, maar heeft hier op ingespeeld door daarvoor tijdig keuzes te maken. Kwaliteit is belangrijker dan nabijheid. De gemeente kiest voor concentratie van voorzieningen in hoofddorpen als dit om kwalitatieve redenen nodig is. Versterken van sociale samenhang en eigen inzet van bewoners is nodig. Waar voorzieningen verdwijnen, neemt de betekenis van sociale samenhang en eigen inzet toe. Daarbij bouwt de gemeente voort op de sterke sociale samenhang in de dorpen. De Marne ondersteunt de dorpsgemeenschappen bij het ontwikkelen van nieuwe praktische vormen van onderlinge betrokkenheid en inzet. De Marne neemt daarin actief de regie. Dit betekent dat de gemeente knelpunten signaleert en samen met betrokkenen in gesprek gaat om met elkaar op zoek te gaan naar (financiële) mogelijkheden en instrumenten om gezamenlijk invulling te geven aan de lokale opgave. Elke partij vanuit haar eigen verantwoordelijkheid. Kortom, het leefbaar en vitaal houden van de dorpen in De Marne is een opgave van alle inwoners, bedrijven, maatschappelijke instanties en de gemeente samen.

### 4.2.3 Economie en werkgelegenheid

In De Marne bevinden zich 995 bedrijven. Bij de bedrijven in De Marne werken 3.593 mensen (opgave van het Landelijk InformatieSysteem Arbeidsplaatsen en vestigingen; bronhouder Provincie). Van oudsher is de agrarische sector, en dan met



name de akkerbouw, sterk vertegenwoordigd in De Marne. Daarnaast is de visserij een belangrijke economische factor. In de haven van Lauwersoog en in Zoutkamp zijn veel bedrijven te vinden die aan de visserij gelieerd zijn. De toeristische sector is sterk in opkomst. Belangrijke toeristische trekkers in De Marne zijn het Nationaal Park Lauwersmeer, de Zeehondencrèche Pieterburen, de haven van Lauwersoog en het Werelderfgoed Waddenzee.

#### 4.2.4 Bereikbaarheid

De stad Groningen, een grootstedelijke voorziening, ligt op een half uur rijden afstand. Ook andere stedelijke voorzieningen zijn vanuit De Marne snel bereikbaar, zoals Dokkum en Drachten. Belangrijke verbindingswegen zijn de N388, N361, N983 en de N984. Goede busverbindingen zijn er met de veerdiensten en de regionale en landelijke spoorwegen. Over het water is de gemeente via de Waddenzee, het Lauwersmeer en het Reitdiep bereikbaar. De beroepsvaart vindt vooral zijn route via deze hoofdadars en het Van Starkenborghkanaal. De kanalen in de gemeente zijn voornamelijk recreatief bevaarbaar. In de gemeente liggen twee sluizen (Lauwersoog en Abelstok bij Mensingeweer).

### 4.3 Situatiebeschrijving Winsum

De gemeente beslaat een oppervlakte van 102,53 km<sup>2</sup> (waarvan 1,56 km<sup>2</sup> water). De gemeente bestaat uit de volgende dorpen: Adorp, Den Andel, Baflo, Ezinge, Feerwerd, Garnwerd (de laatste 3 plaatsen maken onderdeel uit van Nationaal Landschap Middag-Humsterland), Rasquert, Saaxumhuizen, Sauwerd, Groot Wetsinge, Klein Wetsinge, en (het hoofddorp) Winsum. Daarnaast bestaat de gemeente uit de volgende gehuchten en buurtschappen: Abbeweer, Aduarderzijk, Alinghuizen, Allersma, Antum, Arwerd, Bellingeweer, Beswerd, Bolshuizen, Dingen, Duisterwinkel, Ernstheem, Klein Garnwerd, Hammeland, Hardeweer, Harssens, Heksum, Hiddingezijk, Krassum, Lutje Marne, Lutke Saaxum, Maarhuizen, Obergum, Oldenzijk, Oostum, De Raken, Ranum, Schapehals, Schaphalsterzijk, Schifpot, Schilligeham, Het Schoor, Suttum, Takkebos, Tijum, Tinallinge, Valkum, De Vennen, Wierum, Wierumerschouw (gedeeltelijk) en 't Wildeveld.

Tabel 3: gegevens Winsum over inwoners, oppervlakte, kernen en raadszetels en fte per 14 juli 2016.

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Raadszetels	Fte
13.589	102,53 km <sup>2</sup>	12	15	94,64
Bron: CBS/bevolkingsadministratie/archief gemeente Winsum				

#### 4.3.1 Ruimtelijke Kenmerken

##### Landschap

Het landschap in de gemeente Winsum is rijk aan nog zichtbare cultuurhistorisch waardevolle structuren en elementen, zoals historische waterlopen, wierden, dijken en fraaie boerenerven. De ontstaansgeschiedenis van het gebied is nauw verbonden met de ligging aan open zee. In de gemeente Winsum ligt het stroomgebied van de Hunze/het Reitdiep tussen Middag en de brede kwelderflank van Adorp in de richting van Baflo en Warffum. Onder deze kwelderwal ligt een pleistocene opduiking, het Hoog van Winsum, met bewoningssporen uit de Nieuwe Steentijd (Neolithicum; 5300 – 2000 voor Christus). Er is een procedure in gang gezet om een deel van de bodem onder Wetsinge tot nationaal aardkundig monument te verklaren. Het merendeel van de dorpen in het gebied zijn wierdedorpen. Winsum-Obergum ontwikkelde zich tot een belangrijke handelsnederzetting. Aduarderzijk is een kruisdorp, ontstaan vanwege de bedrijvigheid op het kruispunt van (water)wegen. Den Andel vertoont de kenmerken van een dijkdorp. Middag maakt deel uit van het gemeentegrens overschrijdende gebied Middag-Humsterland. Middag en Humsterland vormden aanvankelijk een schiereiland respectievelijk een eiland in de monding van de Hunze, met de voormalige zeearm van de Oude Tocht/Kliefslot als scheiding tussen Middag en Humsterland en het Reitdiepgebied als oostelijke en noordelijke begrenzing van Middag.

##### Geschiedenis

In 1057 gaf de Duitse koning Hendrik IV toestemming voor een markt met munt- en tolrecht. De stichting van het Dominicanenklooster in 1275 maakte het stadse karakter van Winsum compleet. Dit veranderde in de vijftiende eeuw toen de stad Groningen de Winsumer stapel- en marktrechten in handen kreeg. Toen het staatsgezinde Winsum in 1581 tijdens de Tachtigjarige Oorlog werd platgebrand door het Spaansgezinde Groningen, ging het stedelijke karakter nog verder verloren. Winsum en Obergum bleven in de daarop volgende eeuwen een bescheiden regionale centrumfunctie vervullen op het gebied van handel, industrie en vervoer. In en na de 19e eeuw kwam er nieuw leven in de brouwerij met onder meer kalkbranderijen, een touwslagerij, een bierbrouwerij, molens, steenbakkerijen, een stoomzuivel- en vlasbereidingsfabriek, scheepswerven en een groenteconservenfabriek.

##### Bestuurlijk

Het huidige Winsum is in 1990 ontstaan door samenvoeging van de gemeenten Ezinge, Adorp, Winsum en Baflo.

De raad van Winsum bestaat uit 8 fracties met de volgende zetelverdeling: Gemeentebelangen 3 zetels, het CDA 2 zetels, de PvdA 2 zetels, de Christen Unie 2 zetels, Groen Links 2 zetels, de Christen Democratie Winsum 2.0 ook 2 zetels, de VVD 1 zetel en D66 1 zetel. De coalitie wordt gevormd door het CDA, de Christen Unie, Groen Links, de VVD en D66. De fracties van de Christen Unie, het CDA en Groen Links zijn elk met een wethouder in het college vertegenwoordigd.

## **Wonen**

Winsum is het centrumdorp van de gemeente en heeft een regionaal verzorgende functie. De dorpen Baflo, Ezinge en Sauwerd zijn complete dorpen. Dit zijn dorpen met een tamelijk compleet aanbod aan (niet)dagelijkse voorzieningen. Voorzieningen in complete dorpen bedienen het dorp en de directe omgeving. Feerwerd, Den Andel, Adorp en Garnwerd zijn woondorpen. Dit zijn plaatsen met een beperkt voorzieningenniveau. Inwoners zijn daardoor hoofdzakelijk aangewezen op naburige complete dorpen of Winsum. Wetsinge, Rasquert, Saaxumhuizen, Aduarderzijl en Tinallinge zijn kleine kernen. Ze bezitten geen of nauwelijks eigen voorzieningen en zijn volledig aangewezen op naburige complete dorpen of Winsum.

### *4.3.2 Maatschappelijke kenmerken*

Voor de kleine kernen Wetsinge, Rasquert, Saaxumhuizen, Aduarderzijl, Tinallinge, en de woondorpen Feerwerd, Den Andel, Adorp, Garnwerd vormen goed wonen, een goede sociale infrastructuur en ontmoetingsmogelijkheden de basis. Een goede bereikbaarheid naar dorpen met meer gespecialiseerde voorzieningen is aanvullend belangrijk, evenals een goede digitale infrastructuur. Voor de complete dorpen Baflo, Ezinge en Sauwerd zijn naast de voorzieningen die in de kleinste dorpen aanwezig zijn, aanvullend nog de volgende voorzieningen van belang: er zijn voldoende zorgwoningen in de vorm van verzorgd wonen waarbij er zorg op afroep is. Ook is eenvoudige zorg (huisarts, eerstelijnszorg) zoveel mogelijk in het dorp aanwezig. Dagelijkse boodschappen kunnen in het dorp gekocht worden en er is basisonderwijs met kindvoorzieningen aanwezig. De dorpen zijn bereikbaar via het regionale wegennet en waar mogelijk met de trein. Het centrumdorp Winsum heeft naast de voorzieningen die genoemd zijn bij voorgaande dorpen, aanvullend nog de volgende voorzieningen: voldoende mogelijkheden voor 'zorgwonen' (wonen in een beschermde omgeving in een aanleunwoning, verzorgingshuis, verpleeghuis), gespecialiseerde zorg of anderhalf lijnsvoorzieningen en winkels voor niet dagelijkse boodschappen zoals kledingwinkels en vormen van voortgezet onderwijs.

### *4.3.3 Economie en werkgelegenheid*

Veel sectoren zijn gevestigd in Winsum: de zakelijke dienstverlening, landbouw, handel, overige dienstverlening, bouw, zorg, het onderwijs, de industrie, ICT en horeca. Er zijn veel kleine bedrijven: 58% van de bedrijven heeft slechts 1 werknemer en nog eens 30% heeft 2 tot 4 werknemers. De sectoren met de meeste banen zijn, in afnemende volgorde: de zorg, handel, zakelijke dienstverlening, landbouw en het onderwijs. Groei is te zien in de zorg en in de horeca; de overige sectoren krimpen, vooral transport, bouw en industrie (bron: LISA/PWR).

Op basis van gegevens uit het provinciaal werkgelegenheidsregister kan een beeld worden gegeven van de ontwikkeling in het aantal banen van 2011 t/m 2015. Het aantal banen is tussen 2011 en 2015 met 6% afgenomen tot net onder de 3.500. Dit komt vooral door de afname van de parttime banen met een omvang van minder dan 12 uren per week. Slechts 20 % van de werkende inwoners werkt in de gemeente Winsum zelf. Het grootste aantal werkt in de stad Groningen (46 %), de rest werkt in andere delen van de provincie of daarbuiten.

### *4.3.4 Bereikbaarheid*

De N361 zorgt voor de verbinding met de stad Groningen. De weg ligt in het open gebied en loopt tot Winsum min of meer parallel aan de spoorlijn Groningen - Roodeschool, gaat door diverse dorpen, zoals Adorp en Sauwerd, en loopt door tot Nationaal Park Lauwersmeer en de Waddenzee waar de veerverbinding met het Waddeneiland Schiermonnikoog is. Bij de Lauwerssluizen gaat de N361 door naar Friesland. De N361 sluit aan op de N996 en de N363 en vormt de ontsluiting voor enkele plaatsen die tot gemeente De Marne behoren, geeft aansluiting op de N984 naar het noorden richting Eenrum en Pieterburen, en op de N983 en N388 naar respectievelijk Zuidhorn en Zoutkamp. Via de N363 kunnen inwoners van de gemeente Winsum de gemeente Eemsmond goed bereiken.

## **4.4 Situatiebeschrijving Eemsmond**

De gemeente Eemsmond beslaat een oppervlakte van 543,35 km<sup>2</sup> (waarvan 353,05 km<sup>2</sup> water, vooral Waddenzee) en bestaat uit zestien officiële dorpskernen, waarvan Uithuizen, de hoofdplaats, als regionaal centrumdorp gepositioneerd is. Uithuizermeeden en Warffum zijn de centrumdorpen; de woondorpen zijn Oosteinde, Roodeschool, Oosternieland, Oldenzijl, Oudeschip, Eppenhuisen, Zandeweer, Doodstil, 't Lage van de Weg, Usquert, Rottum, Stitswerd en Kantens. Daarnaast kent de

gemeente talloze buurtschappen, gehuchten en woonbuurten: Breede, Eemshaven, Hefswal, Katershorn, Koningsoord, Noordpolderzijk, Oldorp, Paapstil, Startenhuizen, Valom, Wadwerd, Zevenhuizen en de Waddeneilanden Rottumeroog en Rottumerplaat.

Tabel 4: gegevens Eemsmond over inwoners, oppervlakte, kernen, raadszetels en fte per 1 januari 2016.

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Raadszetels	Fte
15.770	543,35 km <sup>2</sup>	16	17	143,66
Bron: CBS/bevolkingsadministratie/archief gemeente Eemsmond				

#### 4.4.1 Ruimtelijke kenmerken

##### Landschap

De gemeente Eemsmond kenmerkt zich door rust en ruimte enerzijds en door veel dynamiek anderzijds. Het landschap is te herkennen aan wierden en ten noorden van het oude land ligt een dijenlandschap van nieuwe zee- en kustpolders, aanwas- en zeeboezemvlakten. Eemsmond wordt aan de noordkant omzoomd door het Waddengebied dat door zijn kwaliteiten een internationale status (Werelderfgoed) heeft gekregen als natuurgebied. Aan de zijde van de Noordzee liggen de eilanden Rottumeroog en Rottumerplaat. De havens aan het Wad spreken aan: van de kleine, in de winter verstilde, haven van Noordpolderzijk tot het economisch kerngebied en de dynamiek van de Eemshaven. De dorpen vormen eilandjes in het landschap met een historisch-ruimtelijke structuur en bebouwingskarakteristiek.

##### Geschiedenis

De adel speelde net als elders in de Ommelanden een toonaangevende rol in het politieke leven. Vanaf de dertiende eeuw verrezen steenhuizen, waarvan de belangrijkste uitgroeiden tot borgen of kleine kasteeltjes. Een stelsel van trekvaarten en wegen zorgde ervoor dat de boeren hun producten gemakkelijker naar de stad Groningen konden vervoeren. De welvaart van de boerenstand uitte zich in de bouw van statige boerderijen. De dorpskernen bestaan vooral uit voormalige winkels, herbergen en werkplaatsen uit de tijd rond 1900, met rentenierswoningen aan de rand, zoals in Usquert. De nijverheid was nauw verbonden met de landbouw: melkfabriekjes, vlasverwerking en mechanisatiebedrijven. Rond Uithuizen en Zandeweer ontstonden honderden tuinbouwbedrijfjes, waarvan het grootste deel in de tweede helft van de twintigste eeuw weer teloorging. In Zandeweer bevindt zich nog een kassencomplex. In de loop van de twintigste eeuw stagneerde de economische ontwikkeling van de regio. Het werk van de landarbeiders werd overbodig door de mechanisatie. Dit had ontgroening, emigratie en het sluiten van middenstandsbedrijven tot gevolg. Schaalvergroting in de landbouw (akkerbouw) zette zich steeds verder door. Aan de zuidkant van het gebied van de gemeente is er overwegend veeteelt. Veel dorpen behielden hun authentieke karakter. Uithuizen ontwikkelde zich echter tot een nieuwe centrumplaats met uitgestrekte nieuwbouwwijken en bedrijventerreinen. In 1959 verscheen het geruchtmakende rapport 'Bedreigd Bestaan' dat een voorschot nam op de verwachte - maar niet uitgekomen - ontvolking van het gebied. Als antwoord daarop werd tussen 1968 en 1973 de Eemshaven aangelegd, die als een nieuwe economische motor voor de regio fungeert.

##### Bestuurlijk

De gemeente Eemsmond is in 1990 ontstaan door samenvoeging van de gemeenten Hefshuizen, Kantens, Usquert en Warffum en kreeg in 1992 de huidige naam.

De raad van Eemsmond bestaat uit 7 fracties met de volgende zetelverdeling: Gemeentebelangen Eemsmond 5 zetels, de SP 3 zetels, het CDA 3 zetels, de PvdA 2 zetels, de Christen Unie 2 zetels, de VVD 1 zetel en D66 1 zetel. De coalitie wordt gevormd door Gemeentebelangen Eemsmond, de SP, het CDA en de Christen Unie. De fracties zijn elk met een wethouder in het college vertegenwoordigd.

##### Wonen

Uithuizen heeft als regionaal centrumdorp een regionaal verzorgende functie. Uithuizerveer en Warffum zijn centrumdorpen met een compleet aanbod aan (niet-) dagelijkse voorzieningen. Voor de woondorpen Oosteinde, Roodeschool, Oosternieland, Oldenzijk, Oudeschip, Eppenhuizen, Zandeweer, Doodstil, 't Lage van de Weg, Usquert, Rottum, Stitswerd en Kantens en de buurtschappen, gehuchten en woonbuurten Breede, Eemshaven, Hefswal, Katershorn, Koningsoord, Noordpolderzijk, Oldorp, Paapstil, Startenhuizen, Valom, Wadwerd en Zevenhuizen vormen goed wonen, een goede sociale infrastructuur en ontmoetingsmogelijkheden de basis voor wonen.

#### 4.4.2 Maatschappelijke kenmerken

De inwoners wonen in dorpen met krachtige en vitale gemeenschappen met vele culturele activiteiten. Bewoners denken volop mee over hoe hun dorp, woonomgeving, leefbaarheid en landschap eruit moeten zien. De gemeente heeft diverse musea zoals het openluchtmuseum en de Menkemaborg, bibliotheken en sportvoorzieningen. Een goede bereikbaarheid naar centrumdorpen met meer gespecialiseerde voorzieningen is belangrijk, evenals een goede digitale infrastructuur. In de centrum- en woondorpen zijn voldoende zorgvoorzieningen, zorg op afroep en basisonderwijs met kindvoorzieningen aanwezig. De centrumdorpen en de woondorpen Usquert en Roodeschool zijn bereikbaar via het provinciaal wegennet en met de trein. De centrumdorpen en het woondorp Usquert hebben naast de voorzieningen die genoemd zijn, aanvullend nog de volgende voorzieningen: voldoende mogelijkheden voor 'zorgwonen' (zoals wonen in een beschermde omgeving en/of aanleunwoning, verzorgingshuis, verpleeghuis), gespecialiseerde zorg of anderhalf lijnsvoorzieningen. Uithuizen en Warffum beschikken over vormen van voortgezet onderwijs.

#### 4.4.3 Economie en werkgelegenheid

Economisch gezien is de gemeente Eemsmond een gemeente met twee gezichten. Aan de ene kant een plattelandsgemeente met een fors landbouwareaal en aan de andere kant de bedrijvigheid in de Eemshaven: een diepzeehaven met nationale en internationale bekendheid als Energy- en DataPort, een zeehaven met een bedrijventerrein, een zeehaven die sterk in de belangstelling staat door de vestiging van energiecentrales en de bedrijven voor de bouw van offshore windenergie en datacentra. Met de vestiging van deze nieuwe bedrijven is een aanzienlijke economische dynamiek ontstaan. Deze ontwikkeling op de havengebonden bedrijventerreinen in de Eemshaven heeft een direct gunstig effect op toeleveranciers en op de lokale dienstverlening. In de gemeente Eemsmond zijn relatief veel bedrijven gevestigd, zoals Rixona in Warffum, Ranksmeel en Landjuweel in Uithuizermeeden en in de Eemshaven de drie energiecentrales (Engie, RWE en Nuon), Theo Pauw, Vopak, Holland Malt en Google datacenter. Naast een fors aantal landbouwbedrijven (ca. 219 stuks, peildatum 2015) kenmerkt de gemeente Eemsmond zich door de aanwezigheid van relatief veel ambachtsbedrijven, zoals stukadoors en een traditioneel winkelbestand. Opvallend is de ondervertegenwoordiging van de zakelijke dienstverlening (adviesbureaus, accountants, banken, etc.). Het beleid is gericht op het verbinden van wederzijdse kansen van de haven economie, de agrarische sector en dienstverlening/het MKB.

Op de peildatum 1 juni 2015 had de gemeente Eemsmond 5.365 werkzame inwoners. Op basis van gegevens uit het provinciale werkgelegenheidsregister blijkt dat het aantal banen in de gemeente Eemsmond tussen 2011 en 2015 met 3% is toegenomen tot 5.460 (bron: LISA). Van de werkende inwoners werkt 39% in de gemeente Eemsmond zelf. De overige werkende inwoners werken in de stad Groningen, in de rest van de provincie of daarbuiten (bron CBS).

#### 4.4.4 Bereikbaarheid

De infrastructuurlijnen vanuit de gemeente zijn vooral op de stad Groningen gericht. De Eemshavenweg N46 verbindt de gemeente en Eemshaven met de stad Groningen. De N33 zorgt voor de verbinding met het brede achterland en Duitsland. Via de provinciale weg N363 zijn de gemeenten Bedum, Winsum en De Marne goed te bereiken. Deze weg ligt in het open gebied min of meer parallel aan de spoorlijn Groningen - Winsum - Warffum - Usquert - Uithuizen - Uithuizermeeden - Roodeschool en loopt daarmee door diverse Eemsmonder dorpen. In voorbereiding is het doortrekken van de spoorlijn Roodeschool – Eemshaven voor personenvervoer. Vanuit de Eemshaven loopt de veerverbinding met het Duitse eiland Borkum.

# DE NIEUWE GEMEENTE HET HOGELAND

Dit hoofdstuk noemt de kenmerken van het gebied en de sociale structuur van de nieuwe gemeente, geeft informatie over de nieuwe Omgevingswet, het traject van de naamgeving en de visie voor de nieuwe gemeente.

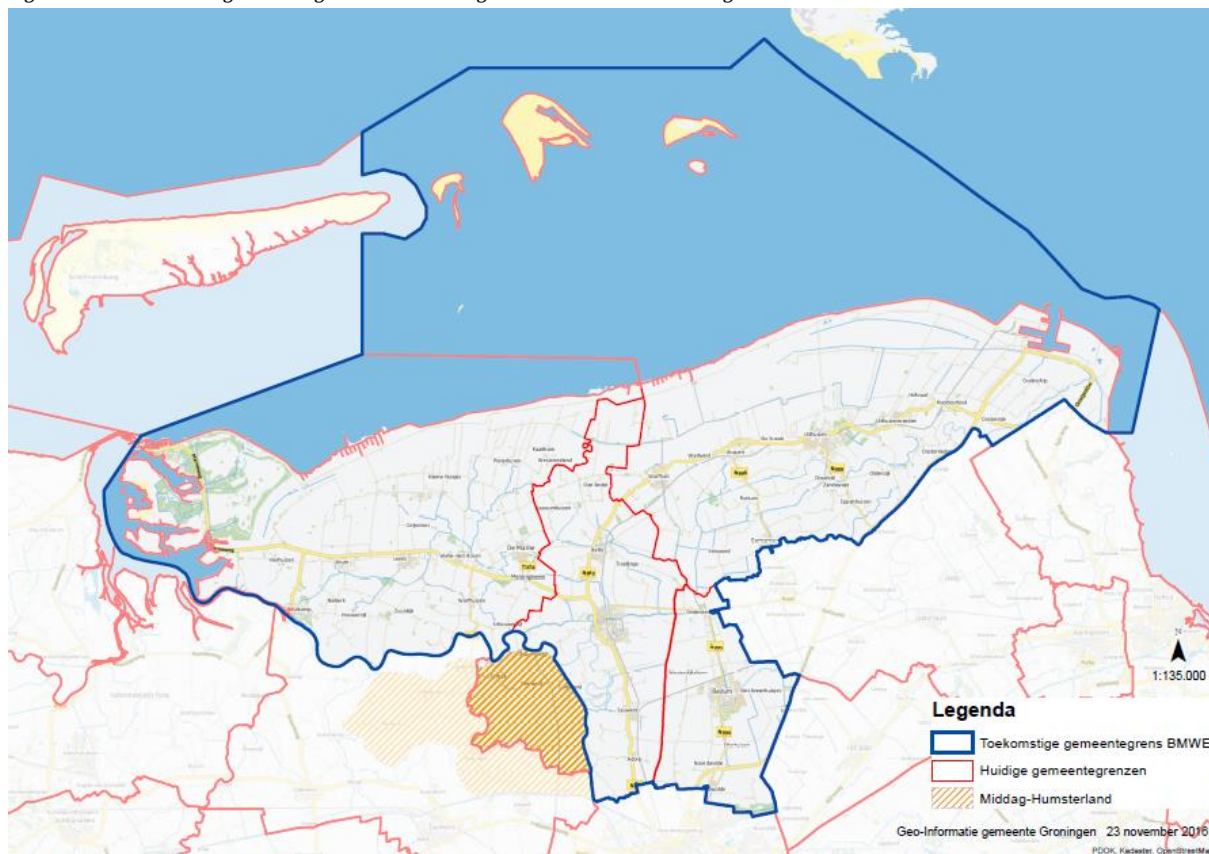
De gemeente Het Hogeland heeft een oppervlakte van 907,632412 km<sup>2</sup> waarvan 485,722635 km<sup>2</sup> uit land en 421,909777 km<sup>2</sup> uit water bestaat. De gemeente heeft 50 kernen en telt per 2019 naar verwachting 48.350 inwoners.

Tabel 5: gegevens Het Hogeland over inwoners, oppervlakte, kernen en raadszetels.

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Raadszetels
48.350	907,6 km <sup>2</sup>	50	29

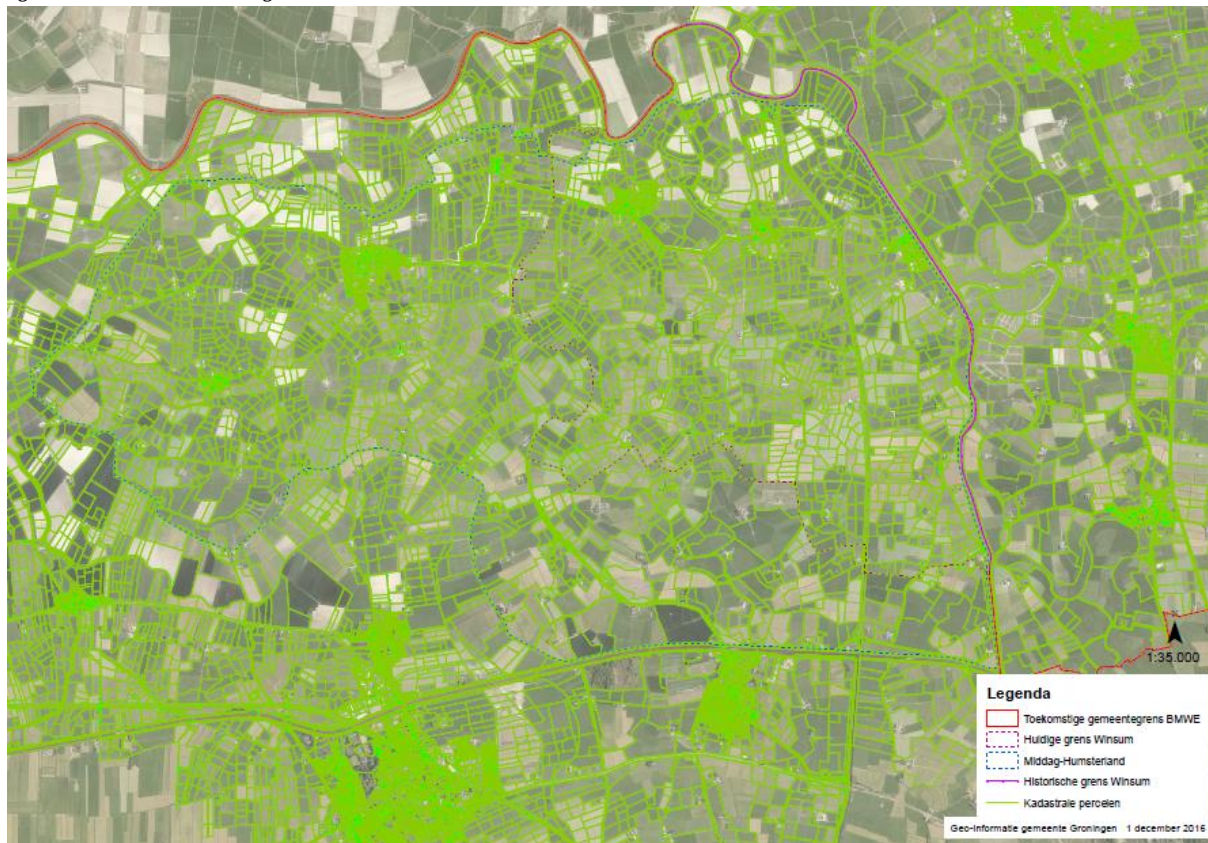
De buitengrens van gemeente Het Hogeland is op de hierna gepresenteerde kaart in blauw aangegeven. De rode lijnen binnen de blauwe lijn geven de huidige gemeentegrenzen van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsum aan; de in rood aangegeven grenzen binnen de blauwe lijn komen na de herindeling uiteraard te vervallen. De gemeente Het Hogeland grenst aan de gemeenten Schiermonnikoog, Dongeradeel, Kollumerland c.a., Westerkwartier, Stad Groningen, Loppersum en Delfzijl. Voor de grenswijziging tussen Het Hogeland en Westerkwartier in Middag-Humsterland is een detailkaart opgenomen.

*Figuur 1: kaart met de gemeentegrens van Het Hogeland en de oude BMW-grenzen.*





Figuur 2: detailkaart Middag-Humsterland.



## 5.1 Kenmerken van het gebied en de sociale structuur

### 5.1.1 Ruimtelijke kwaliteit

Kenmerkend voor het gebied van de nieuwe gemeente en door velen geroemd, is de weidsheid met vergezichten en mooie wolkenpartijen in combinatie met meerdere landschapstypologieën. Het oudste landschap is het marenlandschap, ontstaan in een tijd dat de zee een sterke invloed had. Op steeds meer plekken ontstonden kleine woongemeenschappen op het opgehoogde land. Uiteindelijk heeft het gebied zich noordelijk gevormd tot een stoer dijenlandschap en meer zuidelijk tot het wierdenlandschap, onderbroken door een zandrug of een kwelderwal van aangevoerd zand van de zee: een gebied ontstaan uit de golven (Ex Undis). Cultuurhistorisch gezien is dit het oudste landschap van Nederland. Het is al eeuwenlang door mensenhanden bewerkt. Het gebied geeft letterlijk en figuurlijk 'ruimte'. Het landschap heeft zich ook gevormd door de grootschalige agrarische sector. De landbouw heeft een mooi landschap gecreëerd met landschapsstructuren, gekenmerkt door een eigentijdse bebouwing en toonaangevende inrichting.

Aan de Waddenzee liggen verschillende havens: van de getijdenhaven van Noordpolderzijl tot de dynamiek van de Eemshaven. Zoutkamp en Lauwersoog zijn visserijhavens met daarnaast ruimte voor toeristisch vaarverkeer. Op tal van plaatsen liggen kleine dorpen aan het water, zoals Roodehaan aan het zich door het landschap slingerende Reitdiep. De Waddenzee is UNESCO Werelderfgoed. Vanuit Lauwersoog en de Eemshaven zijn er vaarverbindingen naar respectievelijk Schiermonnikoog en Borkum.

De inwoners zijn bescheiden en trots op hun gebied; ze tonen cultureel en historisch zelfbewustzijn. Het aantal culturele activiteiten is groot en groeiende. Zo bezien is er toch nog een parel 'boven Groningen'. Er worden kleinschalige culturele activiteiten, passend bij het gebied georganiseerd. Het gebied heeft talrijke mooie wandelpaden waarvan de bekendste, het Pieterpad, in dit gebied begint. Veel inwoners spreken naast het Nederlands als eerste rijkstaal nog de Groningse taal. Trots zijn de inwoners ook op de stad Groningen, kortweg 'Stad' genoemd, waar velen van hen werken en waar de grotere voorzieningen zoals het Universitair Medisch Centrum Groningen (UMCG), de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) en de hogescholen voor de inwoners van het gebied zijn te vinden. Aan de universiteit en de hogescholen wordt veel kennis ontwikkeld rond thema's die in dit deel van Noord-Nederland van belang zijn (o.a. energie en healthy ageing) en die in het gebied kan

worden toegepast. Hierbij past een goede infrastructuur, bereikbaarheid en ontsluiting.

### 5.1.2 Maatschappelijke kenmerken

De dorpen hebben krachtige en vitale dorpsgemeenschappen met eigen visies en daar worden nieuwe initiatieven, bijvoorbeeld op het gebied van informele zorg, ontwikkeld. De inwoners hebben een leefstijl van 'we lossen het samen wel op en we zien naar elkaar om'. Er staan helpende handen klaar om elkaar te ondersteunen.

De samenstelling van de bevolking verandert door vergrijzing en ontgroening. Dat legt druk op de vitaliteit van de gemeenschappen, wonen, de leefbaarheid, het onderwijs en voorzieningen in het gebied. Deze thema's zijn uitgewerkt in een visie op basis van input uit gesprekken met inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Daarbij is hen uitdrukkelijk gevraagd hoe zij in het gebied willen leven, welke rol ze daarin zelf kunnen oppakken en ook is gekeken wat gemeente Het Hogeland daarin kan betekenen.

### Voorzieningen

De gemeente Het Hogeland kent vitale dorpen. Voor leefbaarheid zijn allerlei aspecten van belang. Het voorzieningenniveau in de dorpen is er daar één van. De dorpen kennen diversiteit in het voorzieningenniveau, passend bij het schaalniveau van het dorp. Een kwalitatief goede woonomgeving met een goede spreiding en bereikbaarheid van voorzieningen is voor alle dorpen van belang.

### Arbeidsparticipatie

Een deel van de beroepsbevolking heeft een uitkering. Dit kan komen doordat iemand zijn baan verloren heeft en daarom tijdelijk een uitkering op grond van de Participatiewet ontvangt. Iedereen die kan werken maar daarbij ondersteuning nodig heeft, valt sinds 1 januari 2015 onder de Participatiewet. Die Wet is er om zoveel mogelijk mensen met of zonder arbeidsbeperking werk te laten vinden en vervangt de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Inwoners die kunnen werken maar die daarbij hulp nodig hebben, krijgen ondersteuning van de gemeente Het Hogeland. De BMW-gemeenten hebben al een gezamenlijke uitvoeringsstructuur opgezet en werken in de ondersteuning van de doelgroepen al geruime tijd samen. In de volgende tabel staat het aantal uitkeringen per gemeente, uitgesplitst naar de verschillende regelingen. Daarbij is de huidige Wsw-populatie nog apart vermeld.

Tabel 6: uitsplitsing uitkeringen naar regeling per 31 maart 2016.

	Bedum	De Marne	Winsum	Eemsmond	Het Hogeland
IOAZ	1	1	4	4	10
IOAW	18	12	23	19	72
Participatiewet	145	261	261	433	1100
Wsw					358
Bbz	3	15	8	4	30
Totaal	167	279	296	460	1560
Bron: 1e kwartaalrapportage Monitor Sociaal Domein BMW					

### 5.1.3 Economie en werkgelegenheid

Ondernemers met ideeën zijn er volop, van watersporters die waterroutes willen verbinden tot en met bedrijven die kansen zien in toerisme en recreatie. Ook de agrarische ondernemers en de vissers geven 'smaak en smoel aan het gebied'. De agrarische sector is sterk. Haar kennis en producten, bijvoorbeeld de pootaardappelsector, gaan de hele wereld over. Dat geldt ook voor de ondernemers in het midden- en kleinbedrijf, die soms heel verrassende beroepen op onverwachte plekken uitoefenen. De betaalbare ruimte in het gebied maakt dergelijke initiatieven goed mogelijk. Het gebied kent een aantal grote bedrijven en industrieën, zoals de zuivelfabriek in Bedum, de garnalenverwerking in Zoutkamp, de haven van Lauwersoog en de Eemshaven. Die dragen, evenals de visserij, ook bij aan de werkgelegenheid en de economische dynamiek. Met name de Eemshaven vormt een belangrijke economische motor voor de nieuwe gemeente. Winsum en Bedum vormen de schakels tussen Stad en Ommeland en onderhouden een forensenrelatie met de stad Groningen.

### 5.1.4 Bereikbaarheid

Bij bereikbaarheid gaat het om verschillende vormen. Bereikbaarheid is belangrijk als het gaat om de voorzieningen in de

verschillende dorpen. Van Groningen loopt de N361 via Adorp, Sauwerd en Winsum richting Mensingeweer, Wehe-den Hoorn, Leens en Ulrum om vervolgens bij Lauwersoog de provinciegrens over te gaan naar Friesland. Via de N361 zijn er goede verbindingen met Zoutkamp, Kloosterburen en Eenrum. Vanaf Ranum loopt de N363 richting Baflo, Warffum, Usquert, Uithuizen, Uithuizermeeden en Roodeschool en de N363 sluit aan op de Eemshavenweg (N46). De Eemshavenweg is de verkeersader van Groningen naar de Eemshaven. Het gebied is bereikbaar via bus- en treinverbindingen. Verder kent het gebied belangrijke vaarwegen, deels voor de beroepsvaart maar vooral voor de pleziervaart. Te noemen zijn het Reitdiep en het Boterdiep. Onderdendam is in dit gebied het knooppunt van vaarwegen. Ook de digitale bereikbaarheid is belangrijk voor dit gebied, zeker waar het gaat om de onrendabele gebieden. Het project breedband Noord-Groningen gaat over de aanleg van glasvezel op langere termijn. Deze technologie biedt veruit de hoogste snelheden en kan de fors toenemende behoefte aan internetsnelheid aan. De provincie Groningen maakt van Noord-Groningen de proeftuin voor de nieuwe generatie mobiel internetten.

#### *5.1.5 Bestuurlijke opgave*

De landelijke trend is dat het zwaartepunt bij gemeenten verschuift van zelf doen en regelen naar ruimte geven en condities scheppen voor burgers, maatschappelijke instellingen en ondernemers om vanuit eigen kracht problemen op te lossen en resultaten te bereiken. Er is in gemeente Het Hogeland een groot potentieel aanwezig om de kracht van de vitale samenleving te benutten. Deze ontwikkelingen vragen om een fundamentele heroriëntatie op sociaal-maatschappelijk en economisch gebied en op een andere rolinvulling. De opgaven van werkgelegenheid, vergrijzing, en gaswinning reiken verder dan de gemeentegrens van Het Hogeland. Ze gelden voor de hele provincie of het overgrote deel daarvan. Het Hogeland kan een stevige bijdrage leveren aan werkende oplossingen. Daarnaast blijft goede samenwerking nodig. Binnen het sociaal domein wordt op verschillende opschalingsniveaus met andere gemeenten samengewerkt. Op het gebied van economische ontwikkeling en wonen, zorg en leefbaarheid zoeken we, overigens net als nu, met name de samenwerking en afstemming met de DAL-gemeenten.

### **5.2 Ruimtelijke opgave**

Naar verwachting treedt de nieuwe Omgevingswet binnen afzienbare tijd in werking. Dit betekent dat er veel verandert. Het kabinet maakt het omgevingsrecht makkelijker en voegt alle regelingen voor ruimtelijke projecten samen in de nieuwe Omgevingswet. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten. Met de nieuwe Omgevingswet wil het kabinet de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen, duurzame projecten (zoals windmolenparken) stimuleren en gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven. Zo kunnen zij hun omgevingsbeleid afstemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen. Verder biedt de Wet meer ruimte voor particuliere ideeën. Dit komt omdat er meer algemene regels gaan gelden, in plaats van gedetailleerde vergunningen. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. De houding bij het beoordelen van plannen is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. Zo ontstaat er ruimte voor bijvoorbeeld bedrijven en organisaties om met ideeën te komen. De Omgevingswet verplicht het Rijk, de provincie en gemeenten om een omgevingsvisie te maken. Hierin moeten zij rekening houden met de verschillende belangen in een gebied. Nu beslissen de overheden vaak alleen over een deelproject. Ze kijken vaak niet naar de andere plannen voor het gebied (bron: website Rijksoverheid). De veranderingen in de besluitvorming en de bevoegdheden zorgen ook voor andere verhoudingen, bijvoorbeeld tussen gemeente en Rijk, tussen raad en college en tussen de gemeente en haar inwoners. De BMW-gemeenten onderzoeken in gezamenlijkheid welke impact de nieuwe Omgevingswet heeft.

### **5.3 Naamgeving**

Inwoners, maatschappelijke partners en instellingen zijn nauw betrokken geweest bij de keuze van de naam voor de nieuwe gemeente. Daarnaast hebben de vier raden een onafhankelijke selectiecommissie naamgeving nieuwe gemeente ingesteld die drie namen diende te selecteren uit alle naamsuggesties. Bij het samenstellen van de selectiecommissie hebben de BMW-gemeenten gekeken naar verschillen in leeftijd tussen de leden, naar een evenwichtige verdeling van mannen en vrouwen en naar een gespreide vertegenwoordiging uit diverse organisaties en sectoren. Vanaf 12 januari 2017 tot en met 7 februari 2017 kon iedereen een naam voor de nieuwe gemeente inzenden. Er zijn 670 inzendingen met 243 unieke namen binnengekomen. Daarna heeft de selectiecommissie naamgeving aan de hand van een aantal vooraf bepaalde criteria drie namen gekozen die in de stemronde aan alle inwoners van 16 jaar en ouder zouden worden voorgelegd. Zo moest de naam van de nieuwe gemeente gemakkelijk te onthouden, uit te spreken en te schrijven zijn, moest hij passen bij de identiteit van de nieuwe gemeente en daarnaast herkenbaarheid en aantrekkingskracht uitstralen. De selectiecommissie heeft ook gekeken naar het aantal keren dat een naam is ingediend. De commissie heeft de onderstaande namen geselecteerd en in alfabetische volgorde met de beschrijving gepresenteerd.

Het Hogeland

Chique naam en klinkt poëtisch. Het is een bekende historische naam. Wordt veel gebruikt. Naam met een positieve uitstraling en ambitie.



## Hunsingo

Een historische naam, al eeuwen verbonden met deze regio. Komt grotendeels overeen met het gebied van de nieuwe gemeente. Krachtige naam. Naam met karakter die de gemeente op de kaart zet.

## Marenland

Maren zijn een belangrijk natuurhistorisch kenmerk en vormen het landschap. Grotendeels natuurlijk ontstane waterlopen die het gebied afwateren. De maren zijn het verbindend element tussen de vier oude gemeenten. Een sterke en heldere naam.

Na de selectie van de drie namen door de selectiecommissie hebben alle inwoners van 16 jaar en ouder die straks in de nieuwe gemeente wonen, een persoonlijke brief met een unieke code gekregen waarmee ze digitaal of schriftelijk konden aangeven welke naam van de drie geselecteerde namen hen het meeste aansprak. Van de 39.696 inwoners die zijn uitgenodigd om te kiezen, hebben 17.543 inwoners (44 %) hun favoriete naam opgegeven. Dit is een mooie opkomst voor een naamgevingstraject. De inwoners hebben daarmee positieve betrokkenheid getoond bij de nieuwe BMW-gemeente. Op 28 maart 2017 werd bekend dat 'Het Hogeland' de absolute voorkeur had met 71 % van de totaal uitgebrachte geldige stemmen. In alle vier BMW-gemeenten had de naam ook de absolute meerderheid van de stemmen. Voorafgaand aan het herindelingsadvies hebben de raden van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsum ingestemd om 'Het Hogeland' als naam in het herindelingsadvies op te nemen voor de nieuw te vormen BMW-gemeente.

## 5.4 Visie

De visie is leidend voor de wijze waarop de dienstverlening en de nieuwe gemeentelijke organisatie worden ingericht. De visie kan bijdragen aan een goede en vlotte start van de nieuwe gemeente.

### 5.4.1 Het proces

Direct nadat de vier raden de intentie hebben uitgesproken om tot herindeling over te gaan, is een start gemaakt met het traject van visieontwikkeling voor de nieuwe gemeente. Een herindeling is immers meer dan een organisatorische operatie. Het biedt ook de kans om de nieuwe gemeente en haar beleid krachtig neer te zetten en zo vorm te geven dat zij goed aansluit bij wat nodig is in het gebied, bij de wensen en behoeftes van inwoners en maatschappelijke partners en bij de te verwachten ontwikkelingen in de samenleving.

Het voortouw in dit proces lag bij de werkgroep visieontwikkeling die eind november 2016 is ingesteld door de stuurgroep. De werkgroep bestond uit zes personen afkomstig uit de vier gemeenten en een externe procesbegeleider als voorzitter. In de werkgroep waren strategische, inhoudelijke en communicatieve competenties aanwezig. Daarnaast was een van de vier gemeentesecretarissen lid van het team om de verbinding naar de projectorganisatie te borgen en nam een van de vier griffiers deel om de verbinding naar de raden te leggen.

In de maanden december 2016 tot en met maart 2017 heeft de werkgroep een aantal activiteiten georganiseerd waarmee in de volle breedte input is verzameld voor de visie: bij inwoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen, bestuurlijke partners, deskundigen en medewerkers. Dit is op verschillende manieren gebeurd: via interviews, rondetafelgesprekken, digitale burgerpeilingen (enquêtes) en bijeenkomsten op verschillende plaatsen in het gebied. Er was veel belangstelling om inbreng te leveren. Inwoners, dorpsbelangen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven gaven blijk van een positieve insteek. Ze zien kansen in de nieuwe BMW-gemeente. Het visietraject is afgesloten met een congres op 23 maart 2017. Vanzelfsprekend zijn ook de raden en colleges van burgemeester en wethouders betrokken in dit proces, o.a. door college- en raadsconferenties, de klankbordgroep van raadsleden en de mogelijkheid om deel te nemen aan breder georganiseerde activiteiten.

De verzamelde data, inzichten en ideeën zijn door de werkgroep gebruikt bij het opstellen van een aantrekkelijk vorm gegeven conceptvisie, die begin april 2017 is opgeleverd. Vervolgens heeft toetsing hiervan plaats gevonden, o.a. bij de colleges van burgemeester en wethouders, en de klankbordgroep van de vier raden. De definitieve visie was eind april 2017 gereed voor behandeling in de vier raden. Na de vaststelling zal de visie als leidraad dienen voor het vervolg van het herindelingsproces. Zo vormt de visie de basis voor het sturingsconcept, het dienstverleningsmodel en de inrichting van de ambtelijke organisatie. Tevens willen de BMW-gemeenten het visiedocument graag aan het nieuwe bestuur van de nieuwe gemeente overdragen, zonder daarmee de ruimte voor eigen wensen en ambities van de nieuwe raad en het nieuwe college van burgemeester en wethouders te willen beperken. Een aangedragen visie meteen bij de effectuering van de herindeling kan bijdragen aan een goede en vlotte start van de nieuwe gemeente Het Hogeland, omdat ambities die er leven en opgaven al duidelijk zijn. De visie

geeft Het Hogeland houvast voor de ontwikkeling, implementatie en uitvoering van beleid en het nemen van besluiten en het besturen van de gemeente.

De BMW-gemeenten zullen de komende periode over de vastgestelde visie in gesprek gaan met bestuurlijke gesprekspartners als de provincie en buurgemeenten.

Het traject van visieontwikkeling is niet vanaf een nulpunt gestart: in het eerder vastgestelde verkennend startdocument van september 2016 voor de provincie zijn inventarisaties, verkenningen en aanzetten beschreven. Dit was ook mogelijk, omdat diverse onderzoeken daarvoor al het nodige bruikbare materiaal hadden opgeleverd.

#### 5.4.2 Belangrijke opgaven

De strategische visie geeft antwoord op vragen over belangrijke thema's voor bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, bestuurders en ambtenaren van gemeente Het Hogeland: wat is de identiteit van de nieuwe gemeente, wat bindt ons en wat voor gemeente willen we zijn?

Gekeken is naar hoe het nieuwe gemeentebestuur (raad, college van burgemeester en wethouders, burgemeester) nieuwe verbindingen zal weten te leggen tussen de steeds meer verschillende vormen van maatschappelijke democratie en politiek.

De visie gaat ook in op de heroriëntatie en de gewenste rolinvulling van de lokale overheid. Het is van belang om na te denken over de vraag hoe de nieuwe gemeente kan investeren in sociale samenhang en in mechanismen van binding en verbinding. Hoe kan Het Hogeland de vitaliteit van de gemeenschap optimaal inzetten om successen tot stand te brengen? Hoe kunnen korte lijnen tussen de samenleving en gemeente tot stand komen, hoe kan de dienstverlening aan inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen worden geborgd in een grotere gemeente, en hoe kan informatie- en communicatietechnologie daarbij helpen? Op al deze vragen wilden de BMW-gemeenten een antwoord formuleren. Maar daarvoor wilden ze in het traject van visievorming eerst weten wat de wensen en behoeftes van bewoners, bedrijfsleven, maatschappelijke partners en het politiek-bestuur zijn. Deze bepalen voor een belangrijk deel de manier van inrichten van de dienstverlening en de gemeentelijke organisatie.

In het visietraject dat in de maanden december 2016 tot en met begin april 2017 heeft plaatsgevonden, hebben de BMW-gemeenten draagvlak gezocht en gevonden voor gemeenschappelijke uitgangspunten, toevoegingen en verrijkingen opgehaald en een volg- en rangorde beschreven. Met z'n allen ervaringen en inzichten delen heeft een band gesmeed en heeft geleid tot vertrouwen in elkaar. Daarmee wordt voor Het Hogeland een belangrijk fundament gelegd voor haar welslagen.

Ruimte is de kern van de visie. Ruimte in al haar betekenissen. Uiteraard de ruimte van het landschap van Het Hogeland, maar ook de ruimte die de inwoners nodig hebben om hun eigen ideeën en dromen vorm te geven, ruimte voor ondernemers om kansen te benutten, ruimte voor de samenleving om zich te ontwikkelen en ruimte voor ambtenaren om pragmatische oplossingen te bedenken en uit te voeren. De kracht van ruimte en de behoefte aan ruimte kwamen beide prominent naar voren in alle activiteiten van het visietraject. Ruimte geven, ruimte krijgen en ruimte voelen.

De visie 'Ruimte! Toekomstvisie op de nieuwe gemeente Het Hogeland' (2017) is als bijlage 4 bij het herindelingsadvies gevoegd.

# TOETSING AAN HET BELEIDSKADER

Toetsing van een voorgenomen herindeling vindt plaats aan de Wet algemene regels herindeling en het vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling (28 mei 2013) dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer heeft gezonden. Naast de vijf criteria uit het Beleidskader heeft de provincie voor de specifieke situatie in Groningen in 'Visie op de bestuurlijke organisatie van de provincie Groningen' (2013) drie aanvullende criteria opgenomen: het nodale principe, de schaalgrootte van de gemeente die aansluit op het schaalniveau van de regionale vraagstukken en samenhangende gebiedsopgaven en/of kansen door transport-logistieke assen. Onderstaand onderbouwen Bedum, De Marne, Winsum en Eemsum de herindeling op basis van deze toetsingscriteria.

## **6.1 Draagvlak**

### **6.1.1 Lokaal-bestuurlijk draagvlak**

Bestuurlijk draagvlak betekent 'de democratische legitimatie van het voorstel tot herindeling'. Alle vier betrokken raden staan, ondanks aanvankelijk verschillende vertrekpunten, achter de samenvoeging van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond tot de gemeente Het Hogeland per 1 januari 2019. Een herindeling van de BMW-gemeenten is het resultaat van een vooral politiek-bestuurlijk proces waarbij uitdrukkelijk ook naar de haalbaarheid van andere opties is gekeken. Die zijn definitief niet haalbaar gebleken. De samenvoeging van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond bleek dat wel. Die heeft het unanieme politiek-bestuurlijke draagvlak in alle vier gemeenten. Met het unaniem vaststellen van het eensluidende Bekrachtigingsbesluit op 13 oktober 2016, het herindelingsontwerp, en daarna het vaststellen van het herindelingsadvies voldoen de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond aan het criterium van lokaal bestuurlijk draagvlak.

### **6.1.2 Maatschappelijk draagvlak**

Voor het maatschappelijke draagvlak geldt als uitgangspunt dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het betrekken van inwoners en andere belanghebbenden bij het proces van een voorgenomen herindeling. De voorbereiding en invulling van het vervolgoverleg geven de BMW-gemeenten zoveel mogelijk samen vorm. In hoofdstuk 2 paragraaf 2.2 is beschreven wat de voorgeschiedenis van de individuele gemeenten is op weg naar de nieuw te vormen gemeente Het Hogeland. Daarin en ook in het logboek voor draagvlakonderzoek (bijlage 1) wordt verwezen naar de inwonersbijeenkomsten die over mogelijke herindeling zijn gehouden. Het gegeven dat er in geen enkele gemeente weerstand is georganiseerd tegen de voorgenomen herindeling van de BMW-gemeente is al een indicatie voor draagvlak onder de bevolking. Verder kan worden gesteld dat opkomst en respons van inwonersbijeenkomsten vóór 2016 voornamelijk bescheiden waren. Uit inwonersbijeenkomsten die aan het opstellen van het herindelingsontwerp BMW en het herindelingsadvies BMW vooraf gingen, blijkt dat de noodzaak en meerwaarde van herindelen door de inwoners van de vier gemeenten wordt herkend en op een breed maatschappelijk draagvlak kan rekenen. Voor de inwoners zijn bij een herindeling garantie van behoud van plattelandskenmerken, de menselijke maat, overheidsnabijheid en een goede dienstverlening belangrijk. En dat kan de gemeente Het Hogeland de inwoners bieden. Vanaf september 2016 zijn de inwoners van alle vier gemeenten actief betrokken bij de BMW-variant. Middels persberichten, aankondigingen in de (regionale) kranten, op het internet van de vier gemeenten, via facebook en twitter, interviews en redactionele artikelen zijn de diverse soorten inwonersbijeenkomsten die in alle vier gemeenten zijn gehouden, uitgebreid aangekondigd. De positieve belangstelling voor de nieuwe BMW-gemeente en de actieve inbreng bij het opstellen van de visie, het bedenken van een naam voor de nieuwe BMW-gemeente en het kiezen van de definitieve naam in de stemronde onder inwoners waren groot, evenals het getoonde draagvlak. Dat laatste blijkt ook uit het beperkte aantal zienswijzen dat inwoners hebben ingediend: slechts twee. Dit na de uitgebreide publicatie van de vier gemeenten van en over het herindelingsontwerp (zowel schriftelijk als digitaal) en over de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. Op verzoek hebben de BMW-gemeenten aan belangstellenden het herindelingsontwerp uitgereikt. Ook hebben de vier gemeenten gezamenlijk een publieksversie uitgebracht.

### **6.1.3 Regionaal draagvlak**

In de provincie Groningen is er na het verschijnen van het rapport 'Grenzeloos Gunnen' in 2013 van de Commissie Jansen een ontwikkeling in gang gezet waarbij gemeenten steeds meer overgaan tot bestuurlijke schaalvergroting om de (boven)lokale bestuurskracht te vergroten en te werken aan vernieuwing van de bestuurscultuur in de provincie. Dit heeft geresulteerd in het elkaar vinden van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond. Ze werken nu eensgezind en met enthousiasme, en met goedkeuring van de provincie, samen om per 1 januari 2019 de gemeente Het Hogeland te effectueren. De BMW-gemeenten hebben de omliggende of naburige gemeenten na vaststelling van het herindelingsontwerp in staat gesteld hun zienswijze te geven op de voorgenomen herindeling en hen het herindelingsontwerp toegezonden.

Zes gemeenten hebben gereageerd, waarvan vier met de mededeling dat het niet om een formele zienswijze maar meer om een informele reactie op de voorgenomen herindeling van BMW gaat. Deze gemeenten hebben geen zienswijze ingediend om aan te geven dat zij het geheel of op onderdelen niet eens zouden zijn met het voornemen van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond om samen te gaan herindelen, maar ze attenderen bijvoorbeeld op consequenties van de herindeling voor de (toekomstige) samenwerking. De formeel door twee gemeenten ingediende zienswijzen en de door de gezamenlijke ondernemingsraden BMW ingediende formele zienswijze zijn niet gekant tegen de BMW-variant. In totaal zijn er slechts 9 zienswijzen ingediend. Die zijn met de reactie daarop van de BMW-gemeenten opgenomen in de Reactienota en als bijlage 5 bij het herindelingsadvies gevoegd.

## **6.2 Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid**

Tussen de BMW-gemeenten bestaat sinds oudsher verwantschap en er is een grote samenhang in maatschappelijke opgaven. Er zijn grote overeenkomsten qua bevolkingsomvang, samenstelling van de bevolking, spreiding van de voorzieningen, landschap, cultuur, kern dorpen, economische dragers en oriëntatie op de stad Groningen voor grotere culturele activiteiten en hoger en universitair onderwijs, en een ziekenhuis. Het gebied van de BMW-gemeenten vormde in het verleden de bestuurlijke eenheid Hunsingo. In de toekomst krijgen de gemeenten min of meer in gelijke mate te maken met ontgroening en vergrijzing. Het zijn de inhoudelijke opgaven in het gebied die leidend zijn geweest bij de keuze voor eerdere intensieve samenwerking en de keuze om nu samen op te gaan in gemeente Het Hogeland.

De BMW-gemeenten hebben nu in hun rol als zelfstandige gemeenten oog voor het karakter van de sociale samenhang, voor de burgers en voor kleine initiatieven. Dat zal in de nieuwe gemeente niet veranderen. De manier waarop de nieuwe, grotere gemeente contact legt en onderhoudt met de inwoners is heel belangrijk, evenals een werkwijze die daaraan vorm en inhoud geeft. Het uitgangspunt is dat Het Hogeland er is voor de burgers en niet andersom. Een belangrijke opgave, het organiseren van burgers nabijheid en kleinschaligheid ligt Het Hogeland nauw aan het hart. Op dit punt kunnen de BMW-gemeenten putten uit het rapport van Kleinschaligheid en overheids nabijheid (2014) over dit onderwerp. Dienstverlening zo dicht mogelijk bij de mensen in het gebied organiseren met korte lijnen tussen de samenleving en de overheid, is een ander belangrijk thema. Gemeente Het Hogeland zal zorg dragen voor een uitstekende toegankelijkheid en kwaliteit van dienstverlening. Dit vraagt om een inrichting van de organisatie die aansluit bij de wensen van haar inwoners; die wensen hebben de vier gemeenten 'opgehaald' in het visietraject. Aspecten als accommodatie en moderne informatie- en communicatiemiddelen zijn daarbij meegenomen.

Het bij de inwoners aanwezige sterke gevoel van verbondenheid draagt eraan bij dat ze zich willen inzetten voor hun gemeenschap en de eigen leefomgeving. Dat kan met maatwerk en ruimte geven aan inwoners om mee te denken over de inrichting van hun woon- en leefomgeving. Dorpen en kernen hebben een eigen karakter. Inwoners zullen zich meer blijven identificeren met de eigen kernen en hun directe leefomgeving waarmee ze verbonden zijn: ze kennen elkaar, onderhouden persoonlijke relaties en nemen deel aan het plaatselijke verenigingsleven. Het Hogeland kan dus op verschillende manieren burgers nabijheid en kleinschaligheid organiseren. De gemeenten willen hierbij de reeds opgedane ervaringen rond bewonersinitiatieven, gebiedsgericht werken en de inzet van dorpscoördinatoren verder uitbouwen. Dit vanuit de visie, zoals genoemd in subparagraaf 5.4.2, om ruimte in de verschillende betekenissen te geven met een daarbij voor de gemeente Het Hogeland behorende passende rol. 'Ruimte! Toekomstvisie op de nieuwe gemeente Het Hogeland' (bijlage 4, hoofdstuk 4) geeft een eerste blik op hoe Het Hogeland dat zou kunnen doen: door de dienstverlening samenhangend en dicht bij de inwoners te organiseren, met een open en constructieve houding ruimte bieden aan initiatieven uit de samenleving, differentiëren in regelgeving, als verbinder actief deelnemen aan netwerken, met dienstbaarheid en een maatwerkbenadering in de dienstverlening, met een passende en flexibele organisatie, en een passende organisatiecultuur. Daarbij laten de BMW-gemeenten uiteraard de keuze aan Het Hogeland hoe ze dit daadwerkelijk vorm gaat geven.

Het Hogeland kijkt bewust naar haar rolinvulling en naar het schaalniveau van de gebiedsopgaven: met welke rolverdeling kunnen die het beste worden opgepakt. Bij een andere rolinvulling kan het gaan om loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren. Dit gaat volgens de participatieladder van de Raad voor Openbaar Bestuur. De gemeente zal het organiseren van netwerksamenwerking bevorderen. Het stimuleren van ondernemerschap vraagt aandacht op lokaal niveau en krijgt nadrukkelijk een plaats in het kernenbeleid. Een optie kan zijn dat ondernemers binnen de gemeente een vast aanspreekpunt krijgen. Voor alle ondernemers en bedrijven binnen de nieuwe gemeente zal hetzelfde beleid van toepassing zijn. Hierdoor wordt een level playing field gecreëerd. Gemeente Het Hogeland zal klanttevredenheid over de dienstverlening blijvend monitoren.

### **6.3 Bestuurskracht**

De keuze van de BMW-gemeenten voor deze herindeling is gebaseerd op de inhoudelijke opgaven en oriëntaties van de inwoners. De BMW-gemeenten concluderen dat zelfstandig blijven of blijven samenwerken in een cluster voor de BMW-gemeenten geen optie meer is in relatie tot de maatschappelijke opgaven waarvoor de gemeenten zich geplaatst zien. Als de vier gemeenten zelfstandig blijven, zijn ze financieel en ambtelijk te kwetsbaar om de maatschappelijke opgaven adequaat op te pakken. Herindeling is een noodzaak om de urgentie van die opgaven goed aan te kunnen pakken. Dat doen de gemeenten door samen op te gaan in de nieuwe gemeente Het Hogeland. Ze hebben daar gezien hun eerdere positieve samenwerkingservaringen het volste vertrouwen in. Een verantwoord financieel perspectief is haalbaar in een gemeente met voldoende schaalgrootte en met een verdienmodel om keuzes te kunnen maken in een evenwichtige spreiding van voorzieningen. Bij de implementatie van de Participatiewet, het C/JG en de decentralisaties in het overig sociaal domein hebben de BMW-gemeenten al laten zien waartoe

ze gezamenlijk in staat zijn. De nieuwe schaalgrootte biedt de mogelijkheid om integraal te werken. De gemeentelijke opschaling komt ook tegemoet aan de wens van de BMW-gemeenten om de samenwerkingsverbanden te verminderen en beleid en uitvoering onder directere democratische controle te brengen. Het Hogeland is enerzijds groot genoeg als gesprekspartner voor andere grote partijen en anderzijds kan ze juist aansluiten bij kleinschaligheid en maatwerk bieden. De herindeling resulteert in een gemeente met voldoende schaalgrootte en slagkracht om belangrijke taken zelf uit te voeren.

Ook de regievoering op samenwerkingsverbanden voor de gebiedsopgaven voor de gehele provincie wordt beter mogelijk door verdergaande specialisatie binnen de ambtelijke organisatie. De opschaling van de BMW-gemeenten past in het provinciaal streven om meer taken die nu op het provinciehuis worden uitgevoerd, over te dragen aan krachtige gemeentebesturen. Daarbij zijn de gemeenten in de lead om aan te geven welke taken passend zijn binnen een bestuurskrachtige gemeente c.q. wat een passende taakverdeling tussen gemeenten en de provincie is.

Het Hogeland kan zich beter focussen op grote strategische opgaven en een grotere bijdrage leveren aan opgaven die haar gemeentegrenzen overstijgen. Dat kan ze ondersteunen door te initiëren, faciliteren, stimuleren en te regisseren. De inzet van de nieuwe gemeente Het Hogeland is om te participeren in de Regiovisie Groningen-Assen. Daarmee wordt ook nadrukkelijk de verbinding gelegd tussen de stad Groningen en de Eemshaven. De gemeente Het Hogeland investeert actief in goede verhoudingen met de buurgemeenten. Door in te zetten op contacten met de EU-regio en Europa kunnen economische perspectieven, vooral voor de Eemshaven en de landbouw, beter worden en kan de werkgelegenheid in het gebied een extra impuls krijgen.

Goede samenwerking met andere overheden en maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven is nodig om alle sociale opgaven aan te kunnen. Dat geldt ook voor gemeente Het Hogeland. Samenwerking is nodig om denkend en handelend vanuit de lange termijn de belangen voor het Het Hogeland-gebied te behartigen en om krachtig op te kunnen treden naar externe partijen. Uitdrukkelijk zoekt de gemeente vanuit een aantal inhoudelijke gemeenschappelijke opgaven de samenwerking met specifiek de gemeenten Delfzijl, Loppersum en Appingedam.

De positie van de gemeente als werkgever zal verbeteren in zowel absolute als relatieve zin. In absolute zin, omdat het mogelijk wordt functies aan te bieden met inhoudelijk een grotere uitdaging. In relatieve zin blijven de arbeidsvoorwaarden in evenwicht met die van de omringende gemeenten.

De beoogde gemeentelijke herindeling resulteert in minder bestuurlijke drukte voor zover het om de bestaande samenwerking tussen de BMW-gemeenten gaat. Dat geeft een positieve impuls aan de bestuurskracht in de provincie. Bij herindeling zal de Gemeenschappelijke regeling Participatie Noord-Groningen worden opgeheven. Dit leidt tot vergroting van de democratische legitimiteit van en controle op het beleid. Een overzicht van de overige gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeenten deelnemen is als bijlage bij het herindelingsadvies gevoegd. Bij effectuering van de herindeling per 1 januari 2019 treedt de gemeente Het Hogeland voor de toepassing van de regelingen als rechtsopvolger in de plaats van de BMW-gemeenten. De deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling treffen conform artikel 41 van de Wet algemene regels herindeling binnen zes maanden na de datum van herindeling de uit de gewijzigde gemeentelijke herindeling voortvloeiende voorzieningen, met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Uiteraard beginnen de voorbereidingen daartoe eerder.

#### **6.4 Evenwichtige regionale verhoudingen**

De voorgestelde herindeling sluit aan bij de provinciale opschaling van andere gemeenten in de provincie Groningen en past bij de grootte van de opschaling van andere gemeentelijke herindelingsclusters in Groningen. De effectuering van de BMW-variant vormt geen belemmering voor de ontwikkeling van omliggende gemeenten. Verschillende herindelingen in de provincie zijn in wording. Die van gemeente Het Hogeland zal mede bijdragen aan een stabiel bestuurlijk evenwicht en meer slagkracht om ontwikkelingen tot stand te brengen in de provincie Groningen, doordat het aantal gemeenten waarmee dient te worden samengewerkt, zal afnemen.

#### **6.5 Duurzaamheid**

De toekomstbestendigheid van de nieuwe gemeente Het Hogeland wordt aan het criterium 'duurzaamheid' getoetst. De BMW-variant levert met de haven van Eemsmond als een van de belangrijke economische motoren een verdienmodel en economische ontwikkeling van de BMW-gemeenten op. Door de schaalvergroting kan de nieuwe gemeente haar taken adequater en duurzamer uitvoeren dan de individuele gemeenten.

De herindeling van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond heeft de unanieme instemming van alle raden. Dit is een enorme

stimulans om samen de nieuwe gemeente vorm te geven en het bevordert de cultuur van gunnen en volwassen bestuurlijke verhoudingen die ook het bestuur van de provincie Groningen wil bewerkstelligen. De voorgestelde herindeling leidt tot een bestuurskrachtige en duurzame nieuwe gemeente. Het Hogeland is meer dan de optelsom van de afzonderlijke gemeenten. Er is vertrouwen tussen de vier gemeenten en de politiek-bestuurlijke slagkracht is duurzaam. Gelet op de veranderende bestuurlijke omgeving in de provincie Groningen die wordt gekenmerkt door de vorming van duurzaam bestuurskrachtige nieuwe gemeenten (dan wel een nog lopende oriëntatie daarop), is de verwachting gerechtvaardigd dat de nieuwe gemeente Het Hogeland niet binnen afzienbare tijd opnieuw bij een herindeling zal worden betrokken.

Net als de provincie zijn de BMW-gemeenten van mening dat de regionale maatschappelijke vraagstukken om een gezamenlijke aanpak van provincie en gemeenten vragen en dat er solidariteit tussen de Groninger gemeenten moet zijn. Gezien een aantal gebiedsoverstijgende opgaven dat is opgenomen in een verkenning daarover uit 2014, ligt samenwerking in de regio voor de hand. De samenwerking kan zowel de DAL-gemeenten betreffen als het basisteam bij de politie of de provincie. Vanwege het toegenomen takenpakket, zowel in omvang als in complexiteit, van de Groninger gemeenten pakt Het Hogeland de opgaven gezamenlijk met andere overheden en maatschappelijke partners op.

## **6.6 Provinciale criteria**

### *6.6.1 Nodale principe*

Het nodale principe gaat over de oriëntatie van inwoners op voorzieningen of stedelijke kernen en de nog levende cultuurhistorische verbanden in het gebied. Het gebied van de nieuwe gemeente was in het verleden een van de drie Ommelanden met de naam Hunsingo. Het gebied kenmerkt zich door een aantal sterke kerndorpen met voldoende voorzieningenniveau zoals sportvoorzieningen, scholen, kindvoorzieningen, bibliotheken en zorg & welzijn. De schaalvergroting kan ertoe bijdragen dat, ondanks krimp of veranderende bevolkingssamenstelling, de huidige voorzieningen die nu aanwezig zijn zoveel mogelijk kunnen worden behouden. Voor grotere culturele activiteiten en voorzieningen als een ziekenhuis, universitair en hoger onderwijs, een schouwburg en ook voor werk richten de inwoners van de individuele gemeenten zich overwegend op de stad Groningen. Dat verandert bij de herindeling door de feitelijke ligging niet.

### *6.6.2 Schaalgrootte van de gemeente die aansluit op het schaalniveau van de regionale vraagstukken*

De schaalgrootte van gemeente Het Hogeland sluit aan op die van andere gemeentelijke herindelingsclusters in de provincie. Gemeente Het Hogeland heeft te maken met grote gebiedsopgaven zoals het aardbevingsdossier, krimp, zorgondersteuning, onderwijsontwikkeling, werkgelegenheid en economische ontwikkeling die qua bestuursstructuur veelal in provinciaal verband dienen te worden opgepakt. Het schaalniveau van gemeente Het Hogeland sluit daar beter op aan dan dat van de vier individuele gemeenten afzonderlijk. De gemeentelijke opschaling resulteert erin dat de nieuwe gemeente een goede gesprekspartner binnen de (boven)regionale verbanden is. Daarnaast kan Het Hogeland door haar schaalgrootte adequaat invulling geven aan het organiseren van kleinschaligheid, burgers nabijheid en toegankelijkheid van bestuur. Voor de uitvoering van beleid is nabijheid bij de burgers en ondernemers nodig en een schaalgrootte die maatwerk kan bieden. De nieuwe BMW-gemeente heeft een passende schaalgrootte voor onder andere de uitvoering van beleid op belangrijke terreinen, zoals het stimuleren van ondernemerschap in het algemeen, de landbouw, het toerisme, culturele activiteiten, de energievoorziening en ontwikkeling van de beide havens, de aanpassing van de woningvoorraad, de staat van het vastgoed, en het zorg dragen voor voorzieningen. De nieuw te vormen gemeente Het Hogeland heeft daarvoor specialismen, kennis en ervaring in huis, naast lokale kennis en de beschikbaarheid om ondernemers en inwoners echt aan te spreken. Het juist uitvoeren van deze projecten leidt tot meer versterking van het gebied van Het Hogeland dan wanneer Bedum, De Marne, Winsum en Eemsum dat individueel zouden uitvoeren.

### *6.6.3 Samenhangende gebiedsopgaven en/of kansen door transport-logistieke assen*

Er zijn kansen om in samenhang opgaven te formuleren en kansen door transport-logistieke assen volledig uit te nutten. Een goede infrastructuur is daarvoor onontbeerlijk. Het kleilandschap wordt ontsloten via de provinciale wegen. Aandacht voor verkeersveiligheidsaspecten (N361 Veilig) is nodig. In een bredere bestuurlijke context ontstaan er in samenwerking met de provincie kansen voor het verbeteren van de mobiliteit en verkeersveiligheid door bestaande wegen te verbeteren, nieuwe wegen aan te leggen, recreatieve routes te verbeteren c.q. aan te leggen en hierdoor hogere kwaliteit te realiseren voor de functie, vorm en het gebruik van het huidige en hogere wegennet.

Gemeenten met een overwegend agrarisch gebruik kennen qua logistieke bewegingen eenzelfde problematiek. De toegangswegen hebben vooral in het onderliggende wegennet naar de erven een te smal profiel en een te lichte wegconstructie/fundatie. Het zou goed zijn om in samenwerking tussen overheden eenduidige oplossingen voor het verbeteren

van de infrastructuur door te voeren. Een aanzet daartoe is gemaakt met de pilot agrologistiek die gemeente De Marne heeft doorlopen en die breed is gecommuniceerd. Kansen ontstaan in een bredere context van samenwerking en zo groeiende mogelijkheden om de (plattelands)mobilititeit te verdiepen en de kwaliteit van bereikbaarheid te verbeteren door aanvullende voorzieningen samen te faciliteren. Hoe breder de context waarbij nadrukkelijk wordt samengewerkt met bestaande lokale/burgerinitiatieven, hoe effectiever initiatieven kunnen worden gefaciliteerd. Het verbinden van routes door spoorrails (Roodeschool - Delfzijl - Groningen - Bremen) letterlijk op elkaar aan te sluiten is een voorbeeld van ruimer gebruik. Dit is al een bestaand initiatief (provincie). Het spoor Bremen - Groningen wordt op het hoofdstation verbonden met de lijnen Groningen - Roodeschool - Delfzijl.

Een aansluiting van het buitengebied op het glasvezelnetwerk wordt nog ernstig gemist. Hier ligt nog een grote regionale opgave. Een ander belangrijk thema is het bereikbaar houden van de zeehaven van Lauwersoog via het water. Door dichtslibbing van het Westgat (vaargeul nabij Schiermonnikoog) dreigt de haven steeds moeilijker bereikbaar te worden voor grote (visser)schepen.

## **6.7 Conclusie**

De herindeling van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond past ruimschoots binnen de toetsingscriteria van het Rijk (Beleidskader gemeentelijke herindeling) en de provincie Groningen. Er is unaniem politiek-bestuurlijk draagvlak, breed maatschappelijk en regionaal voldoende draagvlak voor de vorming van de gemeente Het Hogeland. De nieuw te vormen gemeente is duurzaam, kent een grote interne verwantschap en samenhang, zal een actief dorps- en kernenbeleid voeren, en draagt bij aan evenwichtiger regionale bestuurlijke verhoudingen in de provincie Groningen.

De samenvoeging van de BMW-gemeenten leidt tot een bestuurskrachtige nieuwe gemeente Het Hogeland die qua omvang van bestuur en organisatie alle kansen heeft om haar wettelijke taken adequaat en haar ambities professioneel uit te voeren. Het is een gemeente waarin de optelsom meer is dan het totaal van de afzonderlijke delen. Er ontstaat een middelgrote gemeente van 48.350 inwoners met een gedeelde cultuurhistorische achtergrond waarin aandacht is voor zaken als natuurschoon, goed wonen (met aandacht voor zorgwoningen in verband met de vergrijzing en aandacht voor veiligheid in verband met de aardbevingen), een goede infrastructuur, bereikbaarheid en ontsluiting, goede onderwijsvoorzieningen, economische, agrarische en toeristische ontwikkelingen, het werkgelegenheidsaspect en de bedrijvigheid. Maar ook een gemeente die waarde hecht aan een goede samenwerking met de regio.

# FINANCIËLE ASPECTEN

In de afgelopen periode zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de financiële gevolgen van de herindeling op diverse varianten. De BMW-gemeenten hebben in de Arhi-procedure nader onderzoek gedaan naar de financiële gevolgen van de herindeling en de financiële positie van de fusieorganisatie. Met een plan van aanpak zullen de gemeenten inzetten op het kwalitatief en financieel laten welslagen van de herindeling en daarop sturen.

## **7.1 Financiële positie van de BMW-gemeenten**

Alle onzekerheden bij de maatschappelijke ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen, kunnen invloed hebben op de financiële positie. Deze onzekerheden komen voort uit de volgende ontwikkelingen:

- de decentralisaties; veel gemeenten hebben het eerste jaar met een positief saldo afgesloten; maar één jaar is nog niet representatief voor de werkelijke structurele lasten; daarnaast is onduidelijk hoe het Rijk omgaat met de rijksvergoedingen en welke besluiten nog in Den Haag zullen worden genomen met financiële effecten op de gemeentelijke huishouding;
- de grondexploitaties staan nog steeds onder druk; hoewel de afname van de economische crisis een positieve invloed heeft op de huizenmarkt, staan de huizenprijzen en daarmee ook de nieuwbouw onder druk als een nadelig gevolg van de aardbevingen;
- uit eerder verricht onderzoek is gebleken dat in het meerjarenperspectief van de gemeenten nog taakstellende bezuinigingen waren opgenomen. Uit de gemeentebegrotingen 2017 van de BMW-gemeenten blijkt dat het merendeel van de taakstellende bezuinigingen is geëffectueerd dan wel achterwege kan blijven door een verbeterde financiële positie;
- er is weinig stabiliteit in de ontwikkeling van de algemene uitkering; voor gemeenten betekent dit risico's.

Er zijn de afgelopen twee jaar ontwikkelingen geweest waardoor de toen benoemde onzekerheden zijn afgenomen. Vooral het groot onderhoud van het Gemeentefonds heeft een positieve uitwerking voor de begrotingen van de BMW-gemeenten. Daarnaast heeft met name De Marne een forse bezuiniging doorgevoerd.

Hieronder wordt per gemeente in het kort de financiële positie weergegeven. Algemene conclusie is dat de financiële positie door de gemeenten als solide, stabiel en evenwichtig wordt bestempeld.

#### *7.1.1 Bedum*

De gemeente Bedum is financieel gezond en kent een solide financiële- en vermogenspositie. De gemeentelijke belastingdruk is laag. De beheerplannen zijn op orde en de kapitaalgoederen liggen er goed verzorgd bij. Op dit moment wordt meerjarig geïnvesteerd in vervanging van de openbare verlichting, is een aantal reconstructies in voorbereiding en is de aanleg van een ontsluitingsweg rond Bedum ter ontsluiting van Friesland Campina qua planvorming in een gevorderd stadium. Verder wordt ingezet op de realisatie van het centrumplan in de kern Bedum. In het meerjarig perspectief zijn tevens middelen gereserveerd voor het herstel van kademuren. Met de samenwerkingspartners wordt de samenhang beschouwd van de effecten van gaswinning op dit onderhoud. De raad heeft inmiddels ingestemd met de aanpak en financiering van versterking van de schoolgebouwen. Afwaardering van gebouwen is in die aanpak begrepen. De in november vastgestelde begroting 2017 sluit, na verwerking van alle beleidswensen, in 2020 met een positief saldo. In combinatie met de goede reservepositie is er voldoende ruimte om eventuele risico's op te vangen.

#### *7.1.2 De Marne*

De op 1 november 2016 vastgestelde begroting 2017 en de daarop gebaseerde meerjarenraming 2018-2020 van gemeente De Marne geeft aan dat er veel op stapel staat. De bezuinigingen zijn afgerond en hebben geleid tot een financieel evenwicht voor de komende jaren, behalve voor het jaar 2017 waarin geen sprake is van een sluitende begroting. Dit heeft alles te maken met de te verwachten versnelde afwaardering van een aantal schoolgebouwen in relatie tot de uitvoering van het Integraal Huisvestingsplan (IHP). De meerjarenraming geeft vanaf 2018 steeds een positief saldo en laat zien dat de financiële positie van de gemeente De Marne in evenwicht is en dat er zelfs beperkt ruimte is voor nieuwe ontwikkelingen. Nadrukkelijk is er aandacht voor onderhoud van de kapitaalgoederen. Dit onderhoud is opgenomen in beheerplannen; de jaarlijkse kosten hiervan zijn opgenomen in de begroting en meerjarenramingen. De ontwikkelingen in Lauwersoog gaan door. Gemeente De Marne heeft de zaken financieel op orde, maar zal zeker in de jaren tot aan de herindeling alert moeten blijven om dat ook zo te houden.

#### *7.1.3 Winsum*

Winsum presenteert de begroting 2017 met een meerjarenraming die voor het jaar 2017 een tekort laat zien, maar in alle latere jaren een positief saldo geeft. In de begroting 2017 zijn de lasten van een aantal grote projecten meegenomen. Doordat de afgelopen jaren is 'gespaard', kan de uitvoering van het ambitieuze investeringsprogramma snel wordt opgepakt. Lang gekoesterde wensen kunnen hiermee worden ingevuld, terwijl er nog steeds sprake is van een robuust financieel perspectief. Dit robuuste financieel perspectief was het uitgangspunt bij het opstellen van de begroting 2017. Dit zal ook het uitgangspunt blijven.

#### *7.1.4 Eemsmond*

De gemeente Eemsmond heeft een financieel stabiele positie en een goede vermogenspositie. Het meerjarenperspectief in de gemeentelijke begroting is vanaf 2018 sluitend. De lastendruk in Eemsmond is laag. Wel zijn de tarieven de laatste jaren extra gestegen, mede als gevolg van extra verhoging van de afvalstoffenheffing. De beheer- en bestemmingsplannen zijn actueel en op orde en het maatschappelijk vastgoed heeft een voldoende onderhoudsniveau. Op dit moment wordt in Uithuizen gewerkt aan het ontwikkelen van de reconstructie van het centrum van Uithuizen, het ontwikkelen en aanleggen van het Boukemapark met een nieuw scholencomplex, sportvoorzieningen, jongerencentrum en een evenemententerrein in een parkachtige omgeving. Ook komen de ontwikkelingen rond de scholen in een versnelling door het Scholenfonds. Het saldo van de algemene reserve in relatie tot de begroting 2017 en de weerstandscapaciteit leidt tot een ratio weerstandscapaciteit van 2,31. Een ratio die als 'uitstekend' aangeduid wordt. Opgemerkt dient te worden dat in deze inventarisatie nog geen rekening is gehouden met de risico's bij de overgedragen taken aan de gemeente vanuit de drie decentralisaties.

#### *7.1.5 Lastendruk*

Voor de BMW-gemeenten is een analyse gemaakt van de lastendruk. Deze is deels ontleend aan het rapport dat door COELO is opgesteld voor de G7-variant en de daaraan gespiegelde varianten. Verder zijn onderstaande gegevens ontleend aan de Atlas gemeentelijke lasten van het COELO.



Tabel 7 : overzicht lastendruk per gemeente 2017(bron: COELO).

<b>Gemeente</b>	<b>Woonlasten (1 persoons)</b>	<b>Woonlasten (meerpersoons)</b>	<b>Rangnr. landelijk</b>	<b>ID - Rijbewijs Paspoort kaart</b>
<i>Bedum</i>	€ 728,00	€ 728,00	160	€ 38,80 € 64,75 € 50,65
<i>De Marne</i>	€ 801,00	€ 850,00	347	€ 38,95 € 64,75 € 50,65
<i>Winsum</i>	€ 712,00	€ 783,00	267	€ 38,00 € 64,75 € 50,65
<i>Eemsmond</i>	€ 699,00	€ 771,00	237	€ 38,95 € 64,75 € 50,60

Uit de eerdere analyse van COELO zijn voor de BMW – variant onderstaande waarnemingen vastgesteld:

- het verschil in lastendruk voor meerpersoonshuishoudens ontstaat met name door het verschil in tarieven voor rioolrechten en afvalstoffenheffing. Het tarief 2017 voor rioolrechten bedraagt in De Marne € 363 per aansluiting, in Winsum € 210, in Bedum € 215 en in de gemeente Eemsmond € 263. Uitgegaan wordt van een dekkingpercentage van 100 % voor alle gemeenten. De verschillen in de tarieven voor de afvalstoffenheffing voor de meerpersoonshuishoudens zijn in de BMW-gemeenten minder groot. Ze variëren van € 213 in de Marne tot € 227 in Winsum. Deze gemeenten hebben een dekkingpercentage van 100 %. In Eemsmond wordt (nog) geen 100% dekking gehanteerd. Het tarief ligt daar lager t.w. € 154;
- voor het rioolrecht zal het tarief in Bedum stijgen en in De Marne dalen, omdat in Bedum de toegerekende lasten het laagst zijn en in De Marne het hoogst;
- blijkens COELO stijgt in alle varianten de OZB in Bedum, De Marne en Winsum, en daalt deze in Eemsmond; de combinatie van referentiewoning met tarief zal tot de wijzigingen leiden;
- in algemene zin stijgen de woonlasten sterker in een individuele gemeente naarmate deze ten opzichte van de andere gemeenten lager zijn bij aanvang van de herindeling; verder geldt voor de WOZ en de OZB dat deze een factor van betekenis zijn vanwege de omvang van de WOZ van objecten in de Eemshaven en de betekenis daarvoor voor de OZB- opbrengst. De gemeenten zijn een deel van de OZB-opbrengsten weer kwijt via de verplichte negatieve correctie voor niet-woningen op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Anderzijds zijn de bedrijfsmatige objecten in de Eemshaven, waaronder de energiecentrales, gevoelig voor fluctuaties in de waarde vanwege de geldende taxatieregels. De waarde van centrales is namelijk afhankelijk van hun draaiuren. Op dit moment staan de gasgestookte centrales vanwege de hoge aardgasprijs stil en draait de kolencentrale bijna op volle capaciteit, omdat kolen nu goedkoop zijn. Versnelde afschrijving en geen of verminderd gebruik hebben grote invloed op de WOZ-waarde van centrales en daarmee op de OZB-bedrijven. En dat leidt dus tot onzekere en vooraf moeilijk in te schatten opbrengsten voor de OZB.

#### 7.1.6 Consequenties van de grenswijziging in Middag-Humsterland

De colleges van Zuidhorn en Winsum inventariseren welke afspraken en verplichtingen met inwoners en maatschappelijke instellingen zijn gemaakt en aangegaan. Ook worden samenwerkingsverbanden tegen het licht gehouden. De wijziging van de bestaande grenzen brengt ook financiële gevolgen met zich mee. Dit vertaalt zich in de hoogte van de algemene uitkering, maar ook in bijvoorbeeld de WOZ-waarde van woningen en niet-woningen en daarmee in de Onroerende Zaakbelastingen. Daarnaast moeten er afspraken worden gemaakt over de overdracht van eventuele gemeentelijke eigendommen en de verrekening daarvoor. Zowel aan de kosten- als aan de batenkant zal er dus een verrekening moeten plaatsvinden. Deze gevolgen en de daarover te maken afspraken worden in kaart gebracht en geëffectueerd.

## 7.2 Uitkering uit het Gemeentefonds

### 7.2.1 Algemene uitkering

Frontin PAUW BV heeft een berekening gemaakt van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds voor 2019 op basis van de septembercirculaire 2016. Zonder rekening te houden met de correctie voor inflatie is een ontvangst voorzien voor de vier gemeenten c.q. Het Hogeland van in totaal € 81.704.27. Als gevolg van de fusie daalt de uitkering met € 1.385.161. Gerelateerd aan het bedrag van de algemene uitkering is dat een daling van 3% ofwel € 26 per inwoner. Deze daling ligt in lijn met de gemiddelde daling bij herindeling. In tabel 8 zijn de oorzaken van de lagere uitkering uit het Gemeentefonds voor de gemeente

Het Hogeland ten opzichte van de BMW-gemeenten afzonderlijk op basis van de gegevens van Frontin PAUW (september 2016) voor het jaar 2019 afgerond weergegeven.

Tabel 8: oorzaken lagere uitkering uit het Gemeentefonds op basis van berekening Frontin PAUW september 2016

Factoren van invloed op lagere uitkering (september 2016 )	Het Hogeland
Vast bedrag	- € 1.048.000
Vast bedrag Wmo	- € 48.000
Oppervlakte buitenwater	- € 185.000
Bodemfactoren	- € 55.000
Overige kleine aanpassingen	-€ 41.000
Totaal	- € 1.385.000

Deze daling van de uitkering laat zich als volgt verklaren:

- bij een fusie van vier gemeenten vervalt drie keer de vaste voet. Dat geldt eveneens voor de Wmo-verdeelmaatstaf. In totaal derft de fusiegemeente € 1.1 miljoen. Het vaste bedrag is bedoeld als dekking voor de bestuurskosten. Deze kosten dalen na de herindeling door vermindering van het aantal burgemeesters, gemeentesecretarissen, griffiers en raadsleden. Grosso modo weegt de inkomstenderving op tegen de vermindering van de bestuurskosten;
- voor de maatstaf buitenwater geldt een maximum van 10.000 hectare. In de nieuwe gemeente zijn twee 'watergemeenten' opgenomen: Eemsmond en De Marne. Doordat Eemsmond alleen al boven het voor de maatstaf geldende maximum zit, leidt dit ertoe dat de inkomsten uit de maatstaf voor buitenwater voor De Marne in de gemeente Het Hogeland achterwege zullen blijven. Dat leidt per saldo tot een nadeel van € 185.000;
- voor slappe bodems ontvangen gemeenten in de algemene uitkering een vergoeding vanwege de hogere kosten bij aanleg van wegen en riolen. De uitkering daalt door daling van het percentage slechte bodem, omdat de - qua oppervlakte - grootste gemeenten het laagste percentage slechte bodem hebben. Dit kost € 55.000;
- door overige factoren, omgevingsadressendichtheid, woonruimten, klantenpotentieel en extra groei leerlingen VO daalt de uitkering als gevolg van de herindeling met € 41.000.

### 7.2.2 Uitkering sociaal domein

De uitkering voor het sociaal domein is voor de vier gemeenten voor 2019 gecijferd op € 29.947.338. Voor Het Hogeland wordt gerekend op de dezelfde uitkering. Weliswaar kunnen zich schaaffecten voordoen, maar dit betreft decentralisatie-uitkeringen die geen van de vier gemeenten ontvangt. Effecten voor de Wmo kunnen optreden, maar aangenomen wordt dat deze effecten elkaar opheffen, omdat ze tegengesteld werken (de één positief, de ander negatief).

### 7.2.3 Maatstafherindeling

De gemeente Het Hogeland ontvangt een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het Gemeentefonds. Dit gebeurt om de frictie- en projectkosten van de herindeling op te kunnen vangen. Frictiekosten zijn kosten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Het Rijk keert de verdeelmaatstaf in vier termijnen uit. Het eerste jaar ontvangt Het Hogeland 40% van het toegekende bedrag. In de drie jaren daarna elk jaar 20%. Omdat frictiekosten al voorafgaand aan de effectuering van de herindeling worden gemaakt, is daarvoor een regeling getroffen die per 1 januari 2015 is ingegaan. Om gemeenten te faciliteren bij herindelingen is de maatstaf herindeling vervroegd en verruimd: een deel van de tegemoetkoming wordt voorafgaand aan de herindeling uitgekeerd. De omvang van de uitkering is nu 25% vóór de herindeling, 40% van het toegekende bedrag in het eerste jaar na effectuering van de herindeling en 20 % in de drie daaropvolgende jaren. Dat is dus in totaal 125% uitkering van de tijdelijke verdeelstaf herindeling.

Op basis van de laatste berekening van Frontin PAUW BV(2016) bedraagt de totale frictie-uitkering voor de BMW-gemeenten en de gemeente Het Hogeland € 15.750.000. Conform de in de vorige alinea genoemde verdeling ontstaat dan de verdeling van

de frictie-uitkering herindeling over de BMW-gemeenten en gemeente Het Hogeland zoals is weergegeven in tabel 9.

Tabel 9: verdeling frictie-uitkering herindeling over de BMW-gemeenten en voor de nieuwe gemeente.

Gemeente	Jaar	Percentage	Uitkering
Bedum,	2018	25/4	€ 788.000
De Marne	2018	25/4	€ 788.000
Eemsmond	2018	25/4	€ 788.000
Winsum	2018	25/4	€ 788.000
Het Hogeland	2019	40	€ 5.040.000
	2020	20	€ 2.520.000
	2021	20	€ 2.520.000
	2022	20	€ 2.520.000
Totaal			€ 15.750.000

De BMW-gemeenten zullen deze uitkeringen in onderling overleg bestemmen en administreren.

### **7.3 Preventief toezicht op grond van de Wet algemene regels herindeling**

Vanaf de datum van vaststelling van het herindelingsontwerp staan de BMW-gemeenten op grond van artikel 21 eerste lid van de Wet algemene regels herindeling van rechtswege onder een bijzondere vorm van preventief toezicht, het zogeheten financieel Arhi-toezicht. Dit geeft Gedeputeerde Staten van Groningen de bevoegdheid om voor de BMW-gemeenten financiële besluiten aan te wijzen die de goedkeuring van Gedeputeerde Staten behoeven. Hiermee zullen zij erop toezien dat 'potverteren' wordt voorkomen. De provincie toetst de financiële besluiten van de individuele gemeenten: deze mogen niet in strijd zijn met het financiële belang van de nieuw te vormen gemeente Het Hogeland. Het toezicht op grond van de Wet algemene regels herindeling blijft van kracht tot de datum van herindeling.

Gedeputeerde Staten van Groningen hebben in hun brief van 7 februari 2017 aan de BMW-gemeenten gemeld dat op de herindeling van Bedum, Winsum, De Marne en Eemsmond de lichte procedure van toepassing is. Dit betekent dat een individuele gemeente de college- en raadsbesluiten die (kunnen) leiden tot nieuwe uitgaven, verhoging van bestaande uitgaven, verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen naar de andere drie colleges stuurt. Tenzij een college binnen tien werkdagen reageert, mag de desbetreffende gemeente ervan uitgaan dat er geen bezwaren zijn. Bij het inzenden van het besluit ter goedkeuring aan de provincie verklaart het betrokken college dat de andere colleges geen bezwaar hebben. Als een van de colleges van de andere gemeenten wel bezwaar maakt tegen het besluit, moet een afschrift van het bezwaar aan Gedeputeerde Staten worden meegezonden.

De lichte procedure heeft betrekking op de volgende in te zenden bescheiden:

- begrotingen, Kadernota's, Voorjaarsnota's, Najaarsnota's en jaarrekeningen;
- begrotingswijzigingen;
- beleidsnota's met financiële gevolgen;
- aankopen van onroerend goed;
- rechtspositiebesluiten;
- wijziging van financiële systematiek;
- geldleningen: vooralsnog niet voorleggen, wel onderling afstemmen; vanaf een jaar voor de feitelijke herindeling voorleggen;
- belastingverordeningen.

In alle gevallen worden de besluiten ter goedkeuring naar Gedeputeerde Staten gestuurd. Gedeputeerde Staten geven in hun

brief van 7 februari 2017 over het instellen van het toezicht als bedoeld in artikel 21 van de Wet algemene regels herindeling tevens de wijze van toetsen in praktische en pragmatische zin aan.

#### **7.4 Harmonisatie**

De BMW-gemeenten bereiden in het proces van herindeling de harmonisatie van de belastingverschillen voor. Dit gebeurt conform de voorschriften die de Wet algemene regels herindeling daarvoor geeft in de artikelen 28 tot en met 30. Uiteraard is de bepaling en vaststelling van de OZB-tarieven na een herindeling een taak van de nieuwe raad. Die moet de tarieven op grond van de Wet algemene regels herindeling binnen drie maanden na de herindeling met terugwerkende kracht vaststellen. De voorbereiding van de besluitvorming geschiedt door een ambtelijke werkgroep in het traject tot herindeling.

De overige belastingen en bestemmingsheffingen (ook wel retributies genoemd), waarvan de belangrijkste de afval-/reinigings- en rioolheffingen zijn, blijven van kracht tot twee jaar na de datum van effectivering van de herindeling, tenzij nieuwe tarieven worden vastgesteld. De vier gemeenten zullen voorafgaand aan de herindeling overwegen om de tarieven zoveel mogelijk te harmoniseren, zodat vanaf de herindelingsdatum sprake kan zijn van uniforme tarieven.

Naast de harmonisatie van het financiële beleidsterrein c.q. de financiële verordeningen (zie de Gemeentewet) zal er aandacht zijn voor de financiële gevolgen van bijvoorbeeld beheer en onderhoud van kapitaalgoederen, gemeenschappelijke regelingen, harmonisatie van gemeentelijke beleidsterreinen en financiële consequenties van de inrichting van de ambtelijke organisatie.

In de voorbereidingsfase van het herindelingsproces wordt via een programmaorganisatie op alle gemeentelijke beleidsterreinen de herindeling voorbereid.

#### **7.5 Personele gevolgen van de herindeling**

Door Berenschot (2014) is een benchmark uitgevoerd naar de formatie van de BMW-variant. Deze variant is vergeleken met 13 gemeenten met vergelijkbare kenmerken in de referentiegroep om inzicht te krijgen in de formatieve effecten van de schaa sprong. De belangrijkste conclusie vanuit organisatorisch oogpunt is dat ten opzichte van de referentiegroep de gemiddelde bruto formatie iets lager is (3%) en de gemiddelde netto formatie hetzelfde percentage (3 %) hoger. Het verschil schuilt vooral in de formatie voor de uitvoerende taken die 18% lager is dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. Dit betekent dat in de BMW-gemeenten veel uitvoerende taken door externe partijen, zoals de Milieudienst Groningen en Ability, worden verricht. Verdere conclusies zijn op dit moment minder relevant, omdat deze moeten worden beschouwd in de context van de discussie die later wordt gevoerd over de inrichting van de nieuwe organisatie. Een voorgenomen fusie van de BMW-gemeenten tot de gemeente Het Hogeland zal vanwege de schaa sprong grosso modo geen onoverkomelijke formatieve effecten opleveren.

De personele gevolgen van de herindeling krijgen nadrukkelijk aandacht in het proces van herindeling. De BMW-gemeenten trekken in relatie tot de verschillende thema's nu al steeds meer gezamenlijk op en stemmen hun personeelsbeleid en personeelsbeheer al op elkaar af.

De BMW-gemeenten zullen de Ondernemingsraden tijdig en adequaat informeren c.q. betrekken bij de besluitvorming over de herindeling en de voorbereidende werkzaamheden voor de inrichting van de nieuwe ambtelijke organisatie. De BOR is op 22 maart 2017 ingesteld. De voorbereidingen voor het BGO zijn gestart. Het streven is om het BGO voor de zomer van 2017 in te stellen. Afspraken over rechts- en arbeidsmarktpositie van het overgaande personeel (omgaan met boventalligheid ten gevolge van herindeling, uniforme uitgangspositie, voorra ngsbeleid bij invullen vacatures, niet meer in vaste dienst nemen van medewerkers tijdens het proces van vorm geven van de nieuwe gemeente c.q. het werken met tijdelijke contracten, etc.) zijn leidend bij de uitwerking van de personele aspecten en vormen de basis voor de besprekingen in het BGO. In het proces van vorm geven aan de gemeente Het Hogeland werken de BMW-gemeenten aan een sociaal statuut dat aansluit op de strategische visie en dat de overgang van medewerkers naar de nieuwe organisatie goed regelt. De BMW-gemeenten investeren in de gewenste organisatiecultuur voor de nieuwe gemeente.

## **VERVOLGPROCEDURE**

Na eensluidende vaststelling van dit herindelingsadvies door de raden van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsum wordt het herindelingsadvies doorgezonden naar het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen met het verzoek om het herindelingsadvies te behandelen en het advies met een positieve zienswijze door te geleiden naar de Minister van Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 5 lid 3 en 4 Wet algemene regels herindeling).

De Minister toetst het herindelingsadvies met de zienswijze van de provincie aan het vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling (28 mei 2013) en besluit binnen vier maanden of hij een voorstel van wet aan de Ministerraad voorlegt. Na goedkeuring door de Ministerraad gaat de conceptwet voor advies naar de Afdeling advisering van de Raad van State. Na de uitbrenging van dat advies, wordt het wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer en volgt de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal. Zodra die hebben ingestemd met de wet, wordt de wet bekrachtigd door de Koning, wordt de wet gepubliceerd in het Staatsblad en krijgt de herindelingsregeling de kracht van wet. Daarmee is de herindeling in wezen een feit, maar de effectuering van de herindeling vindt van rechtswege plaats op 1 januari van het jaar volgend op de inwerkingtreding van de wet, in dit geval 1 januari 2019.

Op basis van de formele totstandkoming van de herindelingsregeling houden de vier gemeenten in november 2018 raadsverkiezingen voor de nieuwe gemeente conform de voorgeschreven regels in de Wet algemene regels herindeling.

In de periode vanaf de vaststelling van het herindelingsadvies tot 1 januari 2019 werken de BMW- gemeenten verder aan het vorm geven van de nieuwe gemeentelijke organisatie.