



VERKENNEND STARTDOCUMENT HERINDELING BMW-E-VARIANT

Versie 24 augustus 2016

definitief

Colofon
<p>Opdrachtgever: Colleges van burgemeester en wethouders BMW-E-gemeenten</p> <p>Opdrachtnemer: Burgemeesters Secretarissen Overleg BMW-E-gemeenten</p> <p><i>Auteur: Hanneke te Biesebeek</i></p>

VERANTWOORDING

Eind maart 2016 hebben de gemeenteraden van Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond (hierna: BMWÉ) ingestemd met de tweesporige strategie rond de bestuurlijke inrichting in Noord-Groningen: enerzijds de uitwerking van de samenvoeging van BMWÉ (inclusief Eemshaven) en anderzijds de bereidheid tot de G7-variant (met Delfzijl, Appingedam en Loppersum erbij), mits hierover op afzienbare en begrensde termijn duidelijkheid en draagvlak zou ontstaan. Winsum is voorstander van het BMWÉ-model; de andere gemeenten geven de voorkeur aan de G7-variant. Het gedeelde gevoel van urgentie bepaalde de gemeenschappelijkheid van de tweesporige besluitvorming.

Op 22 maart en 24 maart 2016 hebben de vier raden het volgende besluit genomen:

1. in te stemmen met de tweesporige strategie rond de bestuurlijke inrichting in Noord-Groningen;
2. de colleges te vragen het spoor van de BMWÉ-variant, dus de samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond verder uit te werken en deze uitwerking aan de raad voor te leggen;
3. voorlopig gelijktijdig mee te blijven werken aan de inspanningen van de provincie, gericht op de realisatie van de G7-variant.

Kort hiervoor besloot het college van Gedeputeerde Staten van Groningen (GS) op basis van artikel 8, lid 1 van de wet Arhi (algemene regels herindeling) tot overleg met de (colleges van de) zeven gemeenten over die bestuurlijke inrichting voor Noord-Groningen. Op 23 juni 2016 heeft het college van GS een terugkoppeling gegeven van de opbrengst van de in mei en juni gehouden gesprekken tussen GS en de zeven gemeenten. De uitkomsten van deze terugkoppeling vatten we onderstaand samen.

- a. Opnieuw is gebleken dat bij het bestuur van Loppersum en Delfzijl geen draagvlak bestaat voor een herindeling op basis van de G7-variant.
- b. GS willen de periode van hun Arhi-besluit tot 21 oktober 2016 benutten voor voortzetting van de verkenningen naar een gedragen oplossing voor de bestuurlijke herinrichting in Noord-Groningen.
- c. GS vragen BMWÉ (inclusief de Eemshaven) de onderbouwing voor een herindeling op die schaal medio september a.s. door middel van een startdocument met hen te delen.

Wij zien dit laatste verzoek als ondersteuning en erkenning van het provinciebestuur met het besluit van de BMWÉ-raden van eind maart 2016 over de tweesporige strategie.

Het streven van Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond is om op 1 januari 2019 op te gaan in een nieuwe gemeente. Dit kan alleen worden bereikt als dit jaar stappen en besluiten worden genomen. Dit lukt niet als tempo en resultaten langer door afwijkende opvattingen van andere gemeenten worden bepaald. Het verzoek van GS genoemd onder punt c is in overeenstemming met de uitgangspunten van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) en ook met die van het provinciebestuur, te weten herindeling van onderop en met draagvlak.

GS hebben ons gevraagd in het startdocument aandacht te besteden aan specifieke thema's en antwoorden te formuleren op de door hen gestelde vragen. Deze vraag komt in feite neer op een vervroeging van het huiswerk dat we ons zelf reeds hadden opgelegd als opmaat naar het herindelingsontwerp. Daarom hebben wij de indeling van ons verkennend startdocument al zoveel mogelijk daarop aangepast. Maar het is ook nog niet af. De input uit de besprekingen in de

gemeenteraden maakt onderdeel uit van het verkennend startdocument. Verdere input zal verwerkt worden in andere herindelingsdocumenten als het formele traject kan worden gestart.

GS willen graag weten wat voor soort gemeente wij in de toekomst willen vormen. Ze willen graag antwoord op een aantal vragen die wij hieronder weergeven.

- Wat is de visie op de nieuwe gemeente “Hoogeland”?
- Hoe is de relatie tussen de maatschappelijke, sociaal-economische en ruimtelijke gebiedsopgaven en de bestuurlijke schaal van die gemeente?
- Wat is het maatschappelijke en het bestuurlijke draagvlak voor die gemeente?
- Hoe zijn de burgernabijheid en de overheidsnabijheid te borgen en te organiseren?
- Wat is de duurzaamheid en evenwichtigheid van zo’n gemeente, ook kijkend naar het regionaal bestuurlijk en het financieel perspectief?
- Hoe kijken de BMW-gemeenten aan tegen de ligging van de havens in respectievelijk Delfzijl en Eemshaven?
- Hoe gaan de BMW-gemeenten om met de positie van Middel-Drenthe?

Wij hebben daarop antwoorden geformuleerd die voor een belangrijk deel zijn ontleend aan de onderzoeken die we eerder hebben laten uitvoeren naar de opgaven van het gebied, naar financiën, kleinschaligheid en overheidsnabijheid in G7-verband dan wel daaraan gespiegelde (G4/G3) varianten. Daarbij geven wij mee dat een aantal thema’s meer diepte zal krijgen in het formele proces en nadat die in trajecten van verdere raadpleging van de inwoners, maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven zijn besproken. De Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (Grenzeloos gunnen, 2013) noemde de naam “Hoogeland” voor de gemeente waarin BMW zouden opgaan. Wij hanteren daarom vooralsnog in het verkennend startdocument “Hoogeland” als de werknaam van de nieuwe gemeente.

Eind augustus willen wij dit verkennend startdocument in de vier colleges vaststellen. Onze inzet is om het startdocument in de tweede week van september 2016 in openbare bijeenkomsten van de vier BMW-gemeenteraden te bespreken. Daarna zullen we het document conform afspraak op 15 september aan GS voorleggen.

15 augustus 2016,
Burgemeesters Secretarissen Overleg BMW-gemeenten

INHOUDSOPGAVE

VERANTWOORDING

I.	INLEIDING	5
II.	SITUATIEBESCHRIJVING EN VOORGESCHIEDENIS VAN DE VIER GEMEENTEN	5
	1. Situatiebeschrijving Bedum	5
	2. Situatiebeschrijving De Marne	7
	3. Situatiebeschrijving Winsum	10
	4. Situatiebeschrijving Eemsmond	12
	5. De weg naar herindeling van de vier gemeenten	15
III.	MOTIEVEN EN ACHTERGRONDEN VOOR HERINDELING	22
	1. Landelijke ontwikkelingen	22
	2. Provinciale context	22
	3. Onderbouwing van de voorgestelde samenvoeging	23
	4. Geografische uitwerking van de voorgestelde samenvoeging	24
IV.	DE NIEUWE GEMEENTE “HOOGELAND”	26
	1. Kenmerken van het gebied en de gemeenschap	27
	2. Naamgeving	29
	3. Visie	29
V.	TOETSING AAN HET BELEIDSKADER	31
	1. Draagvlak	32
	2. Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid	32
	3. Bestuurskracht	33
	4. Evenwichtige regionale verhoudingen	34
	5. Duurzaamheid	34
	6. Provinciale criteria	35
VI.	FINANCIËLE ASPECTEN	36
	1. Financiële positie van de BMW-gemeenten	37
	2. Uitkering uit het Gemeentefonds	40
	3. Harmonisatie	42
	4. Personele gevolgen	42
VII.	BESLUITVORMING EN VERVOLGPROCEDURE	43

BIBLIOGRAFIE

I. INLEIDING

Op verzoek van GS hebben de BMW-gemeenten dit verkennend startdocument opgesteld. Het document beschrijft hoe de BMW-gemeenten tegen het karakter van de nieuwe gemeente “Hoogeland” aankijken en geeft antwoorden op de vragen die GS aan de vier gemeenten hebben gesteld.

II. SITUATIEBESCHRIJVING EN VOORGESCHIEDENS 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.

Ongeveer 500 vóór Christus kwamen in dit gebied de eerste bewoners. Ze vestigden zich op de aanwezige natuurlijke hoogten. Eeuwenlang hebben de bewoners strijd tegen het water gevoerd. Zo werd het kwelderlandschap in de derde en vierde eeuw na Christus geteisterd door zware overstromingen. Uit het gemeenschappelijk belang in de strijd tegen het water ontstonden waterschappen, de zogeheten ‘zijlvesten’. Ondanks al deze inspanningen bleven overstromingen het land teisteren. Zo kwamen bij de Sint Luciavloed 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, vanaf 1700 kwamen er meer. Steeds meer gebied kon worden ingepolderd, zeer vruchtbaar weiland voor uiteenlopende gewassen. Na de laatste watersnoodramp in 1717 werden onder leiding van Thomas van Seeratt weer nieuwe dijken aangelegd.

Na de voornoemde beschrijving van gedeelde landschapskarakteristieken volgt onderstaand de lokale inkleuring per gemeente. Bij de beschrijving van de individuele gemeenten gaan we in op specifieke ruimtelijke kenmerken, maatschappelijke kenmerken, op economie en werkgelegenheid, en bereikbaarheid. De gemeenschappelijke voorgeschiedenis op weg naar herindeling volgt daarna en tenslotte wordt een overzicht gegeven van de weg die specifiek alleen voor de vier gemeenten afzonderlijk geldt.

1. Situatiebeschrijving Bedum

De gemeente Bedum beslaat een oppervlakte van 44,95 km² (waarvan 0,41 km² water). De gemeente bestaat uit 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, Het Reitland, Sint Annerhuisjes, Westerdijkshorn.

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

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

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 zijn 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 1.000 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 woont. Walfridus geniet bij de lokale bevolking groot aanzien, brengt hier het Christendom, zorgt voor een rechtssysteem en geeft de aanzet tot de verzware van de dijk die het gebied ontsluit. Op een van de dagelijkse voettochten worden Walfridus en zijn zoon Radfridus door de Noormannen vermoord.

Het vroegmiddeleeuwse Bedum is een redelijk welvarende gemeente en geniet volgens de geschiedenis de status van bedevaartsoord, welk status in latere eeuwen verdwijnt.

In 1659 wordt op gezag van de provincie het Boterdiep geschikt gemaakt voor scheepvaart. Hiervan profiteert de baksteenindustrie in het Groningerland en dit brengt de plaats Onderdendam, gelegen aan een knooppunt van waterwegen, tot bloei. Onderdendam groeit uit tot het administratief - en handelscentrum van de regio Hunsingo. Al in 1621 wordt Onderdendam de hoofdzetel van het waterschap Schaphalsterzijlvest. Later volgen nog de rechtbank, het postkantoor, de gevangenis en het bestuur als in de Franse tijd de prefect van de regio Hunsingo in Onderdendam zetelt. Vanaf 1884 komt aan deze bloei een einde met de aanleg van de spoorlijn Groningen - Delfzijl langs Bedum.

Rond de eeuwwisseling komt de industriële ontwikkeling van Bedum op gang en in 1921 vestigt zich een moderne zuivelfabriek ten noorden van het dorp.

Bestuurlijk

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

Wonen

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

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. Verder is er basisonderwijs, zijn er kindvoorzieningen en zijn er winkels voor de dagelijkse en niet-dagelijkse boodschappen.

1.3. Economie en werkgelegenheid

Veel sectoren zijn gevestigd in Bedum: 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 kaasproducenten voor West-Europa en 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 de plannen.

Er zijn veel kleine bedrijven: 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 zijn algemeenheid 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).

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.

2. Situatiebeschrijving De Marne

Gemeente De Marne is een agrarische plattelandsgemeente, in het kleilandschap van de noordelijke kuststreken ontstaan en heeft een oppervlakte van 240,32 km² (waarvan 34,88 km² water). De Marne kent een groot buitengebied en bestaat uit 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, Maarhuizen, Ewer, Schouwen, Grijsloot, Nijenklooster, 't Stort, Douwen, Wierhuizen, Oudedijk, Kaakhorn, Westerklooster, De Houw en Klei.

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

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

2.2 Ruimtelijke kenmerken

Landschap

Een van deze kwelderruggen in Noord-Groningen strekte zich uit van de wierden van Wehe, Leens, Ulrum, Elens en Menneweer tot Vierhuizen. Op het Marne-eiland lagen de wierden Lydense (Leens), Werfhusen (Warfhuizen), Oldrum (Ulrum), Hoorhusen (Hornhuizen), Oldenclooster (Kloosterburen), Wherahusen, (Wierhuizen), Weij (Wehe), Sutherdicke (Zuurdijk) en Fledorp (Vliedorp). Op het tweede eiland (Halve Ambt) lagen onder andere Eendrum (Eenrum) en Maarhusen (Maarhuizen). Door de eeuwen heen is deze zeewering steeds verder naar het noorden komen te liggen 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 rationele, 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 zeesluizen 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

Na een zeer rumoerige periode rond de vijftiende eeuw zorgde Karel V in 1516 voor enige rust. De Tachtigjarige oorlog liet rond de Lauwerszee diepe sporen achter. De watergeuzen maakten de Lauwerszee en de Wadden onveilig en op het land had de bevolking te lijden onder de plunderingen van de Spaanse soldaten. Onder Willem Lodewijk van Nassau veroverden de Friese troepen Soltkamp en plunderden in 1582 vele dorpen in het Marnegebied. Daarbij werden Warfhuizen en Zuurdijk in brand gestoken. Bovendien werd de bevolking schatplichtig gemaakt.

In de rechtspraak eisten de zogeheten 'redgers', die een eigen heerd en ongeveer 15 ha land moesten hebben, een belangrijke rol voor zich op. Het jaarlijks wisselende redgerrecht, de ommevande stoel, werd steeds meer een staande rechtstoel toen landjonkers heerden gingen opkopen. Deze jonkers woonden in borgen. Van de vele borgen in het Marnegebied resteert alleen nog de in de 14^e eeuw aangelegde Borg Verhildersum in Leens. In 1953 is het landgoed door de familie Frima 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 waardoor een pachter een erfelijk overdraagbaar gebruiksrecht op grond kreeg tegen een pacht die niet mocht worden verhoogd en waarbij de grond niet mocht worden gesplitst. Daarmee werd de basis gelegd voor de grote welvaart van de boeren. In de negentiende eeuw nam de welvaart verder toe en ontstonden er imposante boerenhofsteden die door het 'recht van opstrek' groter werden door uitbreiding in noordelijke richting met omdijk kweldergebied.

De dorpen in gemeente De Marne hebben een rijke historie. Zo hebben bijvoorbeeld de wierden-dorpen Leens en Ulrum nog het stijlvolle karakter van een dorp waar de landbouwers zich na hun pensioen terugtrokken. Kloosterburen is een katholieke enclave in het overwegend protestantse Noord-Groningen en heeft een kloosterverleden. De grote katholieke kerk is in 1868 - 1869 gebouwd naar een ontwerp van de architect P.J.H. Cuypers en heeft de hoogste kerktoren van het Groninger Ommeland. Pieterburen is door het zeehondencentrum wereldwijd bekend, evenals het Pieterpad en het wadlopen.

Bekende personen hebben in de gemeente De Marne gewoond en gewerkt, zoals Hendrik Werkman die deel uitmaakte van de kunstkring De Ploeg en Hendrick de Cock die predikant in Ulrum was en zich in 1834 met het grootste deel van zijn Nederlands Hervormde gemeente afscheidde. Daardoor werd Ulrum de bakermat van de Gereformeerde Kerkgenootschappen.

Bestuurlijk

In Leens was een proosdij gevestigd. De proosdijen van het bisdom Münster beheerden de eigendommen van de kerk, waartoe ook de provincie Groningen behoorde. De proost verzorgde de geestelijke rechtspraak onder de in de kloosters verblijvende leken (ambachts- en werklieden). Na 1593 (de Reductie van Groningen) verloren de proosdijen hun betekenis. De bezittingen van de kerk gingen over naar de provincie of de landjonkers.

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

Wonen

Leens heeft een compleet aanbod aan voorzieningen en 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.

2.3 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 gemeente De Marne wil de krimp niet afwachten, maar hier tijdig op inspelen. Op hoofdlijnen heeft de gemeente benoemd hoe zij dit wil gaan doen. Onderstaand wordt dit kort samengevat.

1. De gemeente kiest ervoor om te anticiperen op krimp. Niet afwachten, maar tijdig keuzes maken om De Marne vitaal en leefbaar te houden.
2. Kwaliteit is belangrijker dan nabijheid. De gemeente kiest voor concentratie van voorzieningen in hoofddorpen als dit om kwalitatieve redenen nodig is.
3. Versterken sociale samenhang en eigen inzet bewoners. Waar voorzieningen verdwijnen, neemt de betekenis van sociale samenhang en eigen inzet toe. Voortbouwend op de sterke sociale samenhang in de dorpen wil de gemeente dorpsgemeenschappen ondersteunen bij het ontwikkelen van nieuwe praktische vormen van onderlinge betrokkenheid en inzet.

Daarbij neemt de gemeente De Marne 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.

Het leefbaar en vitaal houden van de dorpen in De Marne is een opgave van alle inwoners, bedrijven, maatschappelijke instanties en de gemeente samen.

2.4 Economie en werkgelegenheid

In De Marne bevinden zich 995 bedrijven. Bij de bedrijven in De Marne werken volgens opgave van het Landelijk InformatieSysteem Arbeidsplaatsen en vestigingen (bronhouder Provincie) 3.593 mensen. 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.

2.5 Bereikbaarheid

De stad Groningen, een grootstedelijke voorziening, ligt op een afstand van een half uur rijden. Ook andere stedelijke voorzieningen zijn vanuit De Marne snel bereikbaar zoals Dokkum, Drachten en Heerenveen. 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, het Reitdiep en het Eemskanaal bereikbaar. De beroepsvaart vindt vooral zijn route via deze hoofdaders en het Van Starkenborghkanaal. De kanalen in de gemeente zijn voornamelijk recreatief bevaarbaar. In de gemeente liggen twee sluizen (Lauwersoog en Abelstok bij Mensingeweer).

3. Situatiebeschrijving Winsum

De gemeente Winsum beslaat een oppervlakte van 102,53 km² (waarvan 1,56 km² water). De gemeente bestaat uit twaalf officiële dorpskernen: Adorp, Baflo, Den Andel, Ezinge, Feerwerd, Garnwerd, Rasquert, Saaxumhuizen, Sauwerd, Tinallinge, Wetsinge en Winsum, hoofdplaats. Daarnaast kent de gemeente talloze buurtschappen, gehuchten, wierden en woonbuurten die onder één of meerdere van de twaalf dorpsgebieden vallen: Abbeweer, Aduarderzijl, Alinghuizen, Allersma, Antuma, Arwerd, Bellingeweer, Beswerd, Bolshuizen, De Dingen, De Raken, De Vennen, Duisterwinkel, Ernstheem, Hammeland, Hardeweer, Harssens, Hekkum, Het Schoor, Hiddingezijl, Klein Garnwerd, Krassum, Lutje Marne, Lutje Saaksum, Maarhuizen, Oldenzijl, Oostum, Ranum, Schapehals, Schaphalsterzijl, Schifpot, Schilligeham, Suttum, Takkebos, Tijum, Valkum, Wierum, Wierumerschouw (gedeeltelijk) en 't Wildeveld.

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

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

3.1. Ruimtelijke Kenmerken

Landschap

Winsum en Obergum zijn op wierden ontstaan. In de eeuwen die volgden ontwikkelde Winsum-Obergum zich tot een belangrijke handelsnederzetting

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 compleet. Dit veranderde in de vijftiende eeuw toen de stad Groningen de Winsumer stapel- en marktrechten in handen kreeg. Wanneer het staatsgezinde Winsum in 1581 tijdens de Tachtigjarige Oorlog wordt platgebrand door het Spaansgezinde Groningen, gaat 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 19^e 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.

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 en Tinallinge zijn kleine kernen. Ze bezitten geen of nauwelijks eigen voorzieningen en zijn volledig aangewezen op naburige complete dorpen of Winsum.

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 voor deze dorpen. 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. De dorpen zijn bereikbaar met het regionaal wegennet en waar mogelijk 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 aanleunwoning, verzorgingshuis, verpleeghuis, gespecialiseerde zorg of anderhalf lijnsvoorzieningen, winkels voor niet dagelijkse boodschappen zoals kledingwinkels en vormen van voortgezet onderwijs.

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 de transport, bouw en industrie (bron: LISA/PWR).

Op basis van gegevens uit het provinciaal werkgelegenheidsregister geven we een beeld 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 banen. 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. De meeste werken in de stad Groningen (46 %). De overige werkende inwoners werken in de rest van de provincie of daarbuiten.

3.4. Bereikbaarheid

De N361 zorgt voor de verbinding met de Stad Groningen. De weg ligt in het open gebied min of meer parallel aan de spoorlijn Groningen - Roodeschool tot Winsum, gaat door diverse dorpen, zoals Adorp en Sauwerd, en loopt door tot Nationaal Park Lauwersmeer en 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 de N983 en N388 naar respectievelijk Zuidhorn en Zoutkamp. Via de N363 is de gemeente Eemsmond goed te bereiken.

4. Situatiebeschrijving Eemsmond

De gemeente Eemsmond beslaat een oppervlakte van 543,35 km² (waarvan 353,05 km² water). De gemeente bestaat uit vijftien officiële dorpskernen, waarvan Uithuizen, de hoofdplaats, als regionaal centrumdorp gepositioneerd is. Uithuizermeeden en Warffum zijn de centrumdorpen en de woondorpen zijn Oostende, Roodeschool, Oosternieland, Oldenzijl, Eppenhuisen, Zandweer, Doodstil, 't Lage van der Weg, Usquert, Rottum, Stitswerd en Kantens. Daarnaast kent de gemeente talloze buurtschappen, gehuchten en woonbuurten: Breede, Eemshaven, Hefswal, Katershorn, Koningsoord, Noordpolderzijl, Oldorp, Oudeschip, Paapstil, Startenhuisen, Simonszand, Valom, Wadwerd, Zevenhuisen en de waddeneilanden Rottumeroog en Rottumerplaat.

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

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Raadszetels	Fte
15.770	543,35 km ²	15	17	143,66
Bron: CBS/bevolkingsadministratie/archief gemeente Eemsmond				

4.1 Ruimtelijke kenmerken

Landschap

In de zesde eeuw voor Christus lag Warffum direct aan de kust op een kwelderwal. Door de verbinding van een aantal wierden aan elkaar ontstond het dorp Warffum, qua omvang de grootste wierde van Nederland. Rond de jonge kwelder- of strandwallen van Uithuizermeeden, Roodeschool en Oosteinde ontstond vanaf de zestiende eeuw een streekdorpenlandschap op de klei, met boerderijenreeksen op verhoogde erven en landerijen met een opstreckende verkaveling die zich ook in de nieuwere polders voortzette. Ten noorden van het oude land ligt het dijenlandschap van de nieuwe zee- of kustpolders, aanwas- en zeeboezemvlakten die grotendeels in de achttiende en negentiende eeuw werden bedijkt. De oudste boerderijenreeks bevindt zich langs de zeedijk van 1721; de nieuwere boerderijen staan verspreid in het veld, soms op huiswierden, zoals Klein- en Groot-Zeewijk (Warffum).

De gemeente Eemsmond kenmerkt zich enerzijds door rust en ruimte en anderzijds door veel dynamiek. Ze wordt omzoomd door het waddengebied dat door zijn kwaliteiten een internationale status heeft gekregen als natuurgebied. De havens aan het Wad spreken aan: van de kleine, in de winter verstilde haven van Noordpolderzijl tot het economisch kerngebied en 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. Het Boterdiep, het graven daarvan begon in 1659, vertakte zich vanuit Onderdendam naar Mensingeweer, Warffum en Uithuizen.

De welvaart van de boerenstand uitte zich in de bouw van statige boerderijen. Vanaf het einde van de negentiende eeuw werden de traditionele kop-hals-rompboerderijen en rentenierswoningen vervangen door eigentijdse villa's, voorzien van een siertuin in Engelse landschapsstijl. Ook boerderijen van het Oldambtster type deden hun intree. De villaboerderijen van de meest succesvolle boeren stonden in scherp contrast met de landarbeidershuisjes in achterafstraatjes en langs de binnendijken. 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 Zandweer ontstonden honderden tuinbouwbedrijfjes, waarvan het grootste deel in tweede helft van de twintigste eeuw weer teloorving. In het laatste dorp 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 met ontgroening, emigratie en sluiten van middenstandsbedrijven tot gevolg.

Schaalvergroting in de landbouw (akkerbouw) zette zich steeds verder door. Aan de zuidkant van het gebied van de gemeente overweegt de 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 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.

Wonen

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

4.2 Maatschappelijke kenmerken

De inwoners zijn trots op hun dorpen en hun gemeente. Ze wonen in dorpen met krachtige en vitale dorpsgemeenschappen met vele culturele activiteiten. Bewoners denken volop mee over hoe hun dorp, woonomgeving, leefbaarheid en landschap eruit moet zien.

De gemeente heeft diverse musea zoals het openluchtmuseum en de Menkemaborg, heeft 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 met het provinciaal wegennet en 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 voorzieningen in het voortgezet onderwijs.

4.3 Economie en werkgelegenheid

Economisch gezien is 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 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. 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, 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 haven economie, agrarische sector en dienstverlening/MKB.

Op de peildatum 1 juni 2015 had de gemeente Eemsmond 5365 werkzame inwoners. Op basis van gegevens uit het provinciale werkgelegenheidsregister blijkt dat het aantal banen in de gemeente Eemsmond tussen 2011 t/m 2015 met 3% is toegenomen tot 5460 (bron: LISA).

Van de werkende inwoners werkt 39% van de inwoners 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 Bereikbaarheid

De infrastructuurlijnen vanuit de gemeente zijn vooral op de stad Groningen gericht. De Eemshavenweg N46 zorgt voor de verbinding van de gemeente en Eemshaven met de Stad Groningen. De N33 zorgt voor de verbinding met de Eemsdeltagemeenten Delfzijl en Appingedam. 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. Vanuit de Eemshaven loopt de veerverbinding met het Duitse eiland Borkum.

5. De weg naar herindeling van de vier gemeenten

5.1 Gemeenschappelijke voorgeschiedenis van de vier betrokken gemeenten

De vier BMW-gemeenten delen veel gemeenschappelijks in samenwerking en in provinciaal verband. Hierna schetsen we dit voor alle vier gemeenten in één keer. Daarna volgt de lokale inkleuring per gemeente.

Eind 2006 hebben de BMW-gemeenten meegewerkt aan een bestuurskrachtonderzoek bij de Groninger gemeenten en de provincie. Dit onderzoek werd geïnitieerd door de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) en de Provincie Groningen. Begin 2007 zijn de gemeenteraden daarover geïnformeerd. In juni 2008 heeft BMC, het bureau dat het bestuurskrachtonderzoek heeft uitgevoerd, een rapport uitgebracht. Najaar 2008 hebben de raden kennisgenomen van het rapport. Het provinciebestuur verbond aan de uitkomsten de conclusie dat gemeenten meer in clusters zouden moeten samenwerken.

De voorgestane samenwerking van de Groninger gemeenten werd na enkele jaren vervangen door herindeling. De Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (commissie Jansen) verrichtte onderzoek en heeft daarover in februari 2013 het rapport *Grenzeloos Gunnen* uitgebracht. De commissie concludeert dat vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in de provincie Groningen noodzakelijk is. Gemeentelijke opschaling is nodig, zowel om de complexe maatschappelijke opgaven het hoofd te kunnen bieden als voor het benutten van kansen. Daarnaast is het noodzakelijk dat provincie en gemeenten samen toewerken naar bestuurlijk volwassen

verhoudingen die gebaseerd zijn op gunnen, vertrouwen en goed partnerschap (rapport Grenzeloos gunnen, 2013). In het rapport staat het advies om de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum met een stukje van Zuidhorn (gedeelte Middag-Humsterland) en Eemsmond (zonder Eemshaven) in een nieuwe gemeente onder te brengen. Dit advies is voor de zomer van 2013 door het provinciebestuur overgenomen. GS zien de visie van de Visitatiecommissie als een tussenstap in het proces en niet als het eindbeeld en zijn zich ervan bewust dat herindeling nooit een oplossing voor alles is. Het hoofddoel is het versterken van de bestuurskracht met als doel het gezamenlijk (door provincie en gemeenten) effectief kunnen aanpakken van de urgente opgaven én het oppakken van mogelijke kansen in de provincie Groningen (brief GS nr. 2013-27.848/27/A.53, PPM d.d. 2 juli 2013, blz. 2 onder vervolgproces en blz. 3 onder afsluiting).

De zeven gemeenten in Noord-Groningen onderschrijven inmiddels in meerderheid dat gemeentelijke opschaling en een andere bestuurscultuur in de provincie nodig zijn, maar delen de conclusie van de Visitatiecommissie over de clusterverdeling in Noord-Groningen niet. Reden is dat deze clustering niet tot twee robuuste toekomstbestendige gemeenten leidt.

Sinds mei 2013 voeren de zeven gemeenten in Noord-Groningen op initiatief van de gemeente Eemsmond gesprekken over de clustering van de zeven gemeenten als basis voor de herindeling in Noord-Groningen. Inzet was koers en draagvlak voor de bestuurlijke inrichting in Noord-Groningen. In dat bestuurlijke overleg heeft de provincie haar voorkeur voor de G7 variant in Noord-Groningen ingebracht. Dit ook vanuit het perspectief van overheveling naar de nieuwe gemeenten van taken die geen provinciale kerntaken zijn, inclusief financiële middelen en ondersteuning (brief GS d.d. 1 september 2015 nr. 2015-38/408/36/A-12, BJC; blz. 2 en 3). Overigens heeft de commissie Jansen na verschijning van haar rapport aangegeven dat ze de voorkeur gaf aan de G7-herindelingsvariant, maar dat ze deze niet in haar rapport had opgenomen vanwege de forse opgave om die variant met zeven gemeenten de eindstreep te doen halen.

In vier rondes heeft het overleg tussen gemeenten en ook na bestuurlijk overleg met GS niet tot een eenduidig beeld geleid. In een poging om zelf alsnog meer draagvlak te verkrijgen voor die G7-variant is advies gevraagd aan de heer P. van Geel en zijn de verschillende oplossingen en afwegingen opnieuw besproken in de raden van de G7-gemeenten. Op 19 februari 2016 bleek dat het overleg geen wijziging bracht in de eerder ingenomen standpunten van de zeven gemeenten. De raden van Bedum, De Marne en Eemsmond en Appingedam vinden de G7-variant de beste optie, maar deze is bij herhaling politiek-bestuurlijk niet haalbaar gebleken. Winsum is steeds voorstander geweest van de BMW-herindelingsvariant. Bij Delfzijl en Loppersum is er geen draagvlak voor de G7-variant.

De gemeente Eemsmond heeft in de gesprekken over mogelijke clustering van gemeenten steeds aangegeven dat opsplitsing van de gemeente voor haar niet bespreekbaar is. Het gehele gebied van Eemsmond, dus inclusief de haven, moet opgaan in één nieuwe gemeente (brief van Eemsmond aan GS d.d. 23 mei 2013). De Eemshaven is onlosmakelijk verbonden met Eemsmond. Dit standpunt is door de andere drie gemeenten bevestigd. De BMW-variant mét de Eemshaven is een betere, evenwichtigere, en ook haalbaar gebleken variant van de door de commissie Jansen genoemde optie.

De patstelling over clustervorming van gemeentelijke herindeling in Noord-Groningen was voor de colleges van de BMW-gemeenten aanleiding om de raden een nieuw voorstel te doen om een proces van gemeentelijke herindeling conform de wet Arhi op te starten. Eind maart 2016 hebben de gemeenteraden van de BMW-gemeenten aangegeven dat ze bij ontbrekend draagvlak voor de G7-variant de BMW-herindelingsvariant willen uitwerken. De BMW-gemeenten delen hetzelfde gevoel van urgentie om per 1 januari 2019 te fuseren. In gelijklopende raadsvoorstellen en

raadsbesluiten hebben de BMW-gemeenten aangegeven dat aansluiting van de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum bij de BMW-gemeenten mogelijk is. Deze handreiking is in tijd begrensd, omdat anders de beoogde datum van 1 januari 2019 voor effectuering van de herindeling niet wordt gehaald.

Nog voor de behandeling van dit voorstel in de raden besloten GS op 10 maart 2016 om per 21 april 2016 een open overleg op grond van de wet Arhi met de zeven gemeenten te starten. Dit besluit van GS is voor de vier colleges aanleiding geweest om de BMW-gemeenteraden een aangepast voorstel (de strekking bleef gelijk, maar de verwijzing naar de wet Arhi werd uit de besluitvorming gehaald) voor te leggen. Daarbij is de raad van Winsum bereid gebleken mee te gaan met de tweesporige strategie in geval er bij alle andere zes gemeenten in Noord-Groningen unaniem draagvlak is voor de G7 variant. Op 22 maart en 24 maart 2016 hebben de vier raden het volgende besluit genomen:

1. in te stemmen met de tweesporige strategie rond de bestuurlijke inrichting in Noord-Groningen;
2. de colleges te vragen het spoor van de BMW-variant, dus de samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsum verder uit te werken en deze uitwerking aan de raad voor te leggen;
3. voorlopig gelijktijdig mee te blijven werken aan de inspanningen van de provincie, gericht op de realisatie van de G7-variant.

De provincie heeft daarop 23 juni jl. de BMW-gemeenten gevraagd om 15 september a.s. met een verkennend startdocument te komen, waarin ze aangeven hoe de nieuwe gemeente er zou kunnen uitzien. GS erkennen dat de rek in een zorgvuldig tijdpad er zo langzamerhand wel uitgaat (verslag bijeenkomst met GS op 23 juni 2016, blz. 4, 5^e alinea). Ze continueren het open overleg vooralsnog tot de wettelijke termijn van 21 oktober 2016 of zoveel korter als mogelijk blijkt. Als dan de uitkomsten ongewijzigd blijven, zullen de BMW-gemeenten zelf de formele stappen zetten die nodig zijn om per 1 januari 2019 de BMW-variant te effectueren.

Gelet op de opgaven en ook in het belang van de inwoners van het gebied is het, zoals GS zelf op 23 juni 2016 ook aangaven, noodzakelijk dat er unaniem politiek-bestuurlijk draagvlak is om samen te fuseren. Dat is een absolute randvoorwaarde om efficiënt en adequaat toe te kunnen werken naar een duurzame, bestuurskrachtige en regionaal evenwichtige bestuurlijke organisatie. De BMW-gemeenten verwijzen daarbij naar de brief van GS van 1 september 2015 aan Provinciale Staten, waarin GS stellen dat de Groninger gemeenten zelf aan zet zijn om eigen keuzes te maken voor hun bestuurlijke toekomst en om voorstellen tot gemeentelijke herindeling te doen (brief d.d. 1 september 2015, nr. 2015-38.408/36/A.12, BJC, zaaknummer 591603).

5.2 Bedum

De grenzen van Bedum zijn sinds de Franse tijd 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. Vanaf het daarop volgende decennium worden 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 conform de door het provinciebestuur voor de hele provincie Groningen in 2007 aangegeven verdeling van gemeentelijke samenwerkingsclusters. Door samenwerking wilde Bedum de kwetsbaarheid verminderen en de benaderbaarheid van raadsleden, bestuurders en ambtenaren

in stand houden. In grote gemeenten gaat het niet vanzelf beter en is het (aangetoond) niet goedkoper.

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 dat begin van dat jaar in opdracht van het provinciebestuur was vervaardigd.

Op weg naar en tussen beide raadsbesluiten in zijn in elk dorp informatieavonden gehouden, is er apart overleg geweest met de Bedrijvenvereniging en is er een enquête gehouden. De 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.

In 2015 (raadsvergaderingen van 31 maart en 15 oktober) schuift het gemeentebestuur van Bedum, juist door die ontwikkelingen op: bezwaren van schaalvergroting blijven gehandhaafd, maar herindeling wordt juist door deze dossiers in toenemende mate als onvermijdelijk gezien. 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 wordt daarmee een eenling, kan zich dat niet veroorloven en vindt dat niet in het belang van de inwoners.

Deze waarnemingen vinden begrip en steun in bijeenkomsten in de drie dorpen en volgens de uitkomsten van een enquête. Als herindeling onontkoombaar is, scoort de G7-variant het hoogst. Ook nu is de deelname aan de raadplegingen zeer bescheiden.

Eind 2015 neemt het provinciebestuur het initiatief over; het wil een gedragen oplossing voor de bestuurlijke schaalvergroting in Noord-Groningen. Op 24 maart 2016 wordt de tweesporenstrategie ook besproken in de raad van Bedum. Deze strategie verenigt de raad. De meerderheid van de raad die voor G7 is, wil tempo en resultaat bereiken bij het herindelen en ziet dat na de beschreven herhaalde pogingen G7 niet in het verschiet. De bestuurlijke minderheid die voor samenwerking is, ziet om Bedum heen geen steun voor de intensieve samenwerking en wil niet dat Bedum alleen komt te staan. Vrijwel unaniem wordt daarom op die gronden steun betuigd aan de uitwerking van de BMW-variant.

5.3 De Marne

De afgelopen jaren heeft gemeentelijke herindeling vaak op de agenda gestaan van de gemeenteraad, bijvoorbeeld op momenten waarop een jaarrekening of programmabegroting op de agenda stond. Andere data waren bijvoorbeeld 3 december 2013, 15 oktober 2015 en 12 juli 2016. Binnen de 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 is er een brede informatiebijeenkomst geweest 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 blijkt dat het niet een onderwerp is dat met grote belangstelling door de bevolking van De Marne wordt gevolgd. Tegelijkertijd wordt wel de noodzaak voor herindeling herkend en onderschreven zonder dat zich daarbij een duidelijke voorkeur aftekent 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 en dit wordt ook al deels zo door De Marne gevoeld. Adequaats 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 meerderheid van de raad van De Marne aanleiding om het uitgangspunt van zelfstandigheid en samenwerking los te laten en te kiezen voor herindeling.

Gemeenteraad 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 17 maart 2015 in de gemeenteraad besproken. De gemeenteraad heeft in grote meerderheid (met uitzondering van de PvdA-fractie) besloten om in principe over te gaan tot de samenvoeging van de gemeenten Delfzijl, Appingedam, Loppersum, Eemsmond, Bedum, De Marne en Winsum (G7). De PvdA-fractie opteert voor BMW.

De Marne is net als Eemsmond, Bedum en Appingedam van mening dat de gebiedsopgaven voor Noord-Groningen het beste passen bij de bestuurlijke schaal van de G7. Winsum is voor de BMW-variant, Delfzijl en Loppersum voor de DEAL-variant. Deze verdeeldheid zorgt ervoor dat er geen stappen meer op weg naar herindeling worden gezet.

De Marne heeft er waardering voor dat het provinciebestuur vanuit eigen regie en verantwoordelijkheid zoekt naar mogelijkheden om de G7 variant, die ook de voorkeur van de gemeente heeft, alsnog te realiseren. Maar ze is van mening dat dit geen garantie biedt, omdat de praktijk tot nu leert dat verdeeldheid aan de basis tussen gemeenten ervoor zorgt dat de eindstreep van een wetsvoorstel over de bestuurlijke inrichting in de Eerste Kamer niet wordt gehaald. De Marne heeft zich daarom binnen de intensieve BMW samenwerking op met name het sociaal domein de vraag gesteld hoe zij vorderingen richting duurzame schaalvergroting kan maken zonder de inspanningen gericht op de G7 variant te blokkeren en daarbij recht te doen aan de vertrekpunten van de BMW gemeenten die, op Winsum na, bij schaalvergroting kiezen voor de G7. De Marne gaat daarbij uit van de ondeelbaarheid van Eemsmond, dus inclusief de Eemshaven.

In de raadsvergadering van 22 maart 2016 is besloten tot het voeren van een tweesporenstrategie zoals die is beschreven onder punt 5.1 gemeenschappelijke voorgeschiedenis. Dit vanuit het standpunt dat indien het G7-spoor niet binnen afzienbare termijn tot resultaat leidt, er in elk geval volgens het tweede spoor zekere, haalbare en toekomstbestendige stappen zijn gezet voor de schaalvergroting die voor De Marne nodig is.

5.4 Winsum

De raad van Winsum heeft het rapport van de Visitatiecommissie op 9 april 2013 behandeld en besloten om het rapport in een viertal bijeenkomsten met de inwoners te bespreken. Het merendeel van de aanwezigen heeft te kennen gegeven dat Winsum bij een mogelijke herindeling samen moet gaan met de huidige buurgemeenten Bedum, De Marne en Eemsmond.

Op 30 mei 2013 heeft de raad besloten dat er een nader onderzoek moet 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: “Hoogeland” en Eemsdelta (met een goede onderbouwing voor de toekomstige indeling van het Middag-Humsterland) en de optie Winsum, De Marne (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 BMWWE-verband als in BMWDEAL-verband.

Op 3 december 2013 heeft de raad kennisgenomen van de resultaten van het nadere onderzoek. De raad heeft toen besloten een verdere verkenning te doen naar een mogelijke herindeling van de BMWEDAL-gemeenten tot één Hoogeland-Eemsdelta-gemeente en deze verkenning te verbreden naar de varianten BMWWE (zonder Eemshaven) en DAL (conform de commissie Janssen, en de bestaande BMWWE-(inclusief de Eemshaven) en DAL-gemeenten. Tevens besloot de raad december 2013 geen verdere verkenning te doen naar de Westerkwartiervariant. Er is geen onderzoek gedaan naar een Nieuw Groninger Model, omdat deze variant niet op (bestuurlijk) draagvlak kan rekenen.

Op 31 maart 2015 heeft de raad van Winsum haar voorkeur uitgesproken voor een herindeling met de gemeenten Bedum, De Marne en Eemsmond en deze te verzoeken om daaraan verder invulling te gaan geven. Op dit verzoek zijn de andere raden niet ingegaan. Daarna volgt het traject zoals dat onder punt 5.1 gemeenteschappelijke geschiedenis is beschreven.

Na het besluit van GS om de provinciale Arhi procedure te starten heeft de raad van Winsum in maart 2016 ingestemd met de tweesporige strategie die onder 5.1 gemeenschappelijke voorgeschiedenis is beschreven.

5.5 Eemsmond

Op 28 maart 2013 heeft de raad van Eemsmond naar aanleiding van het advies van de commissie Jansen een communicatieplan vastgesteld op basis waarvan in april en mei vijf bijeenkomsten voor een raadpleging van de bevolking hebben plaatsgevonden en een enquête is uitgezet. Veel inwoners hebben gereageerd. Inwoners hebben aangegeven dat ze het liefst willen dat de gemeente zelfstandig blijft, maar uitgaande van de huidige realiteit kan een herindeling niet voorkomen worden. Hun voorkeur gaat dan uit naar een robuuste gemeente in Noord-Groningen met als voorwaarde dat de menselijke maat, overheidsnabijheid en een goede dienstverlening niet uit het oog mogen worden verloren. De bevolking heeft ook aangegeven dat ze willen dat Eemsmond 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 Eemsmond is samenwerking altijd een 'must' geweest, maar herindeling nooit. Eemsmond heeft zich ook steeds tegen een gemeentelijke herindeling uitgesproken. Zo heeft de gemeenteraad op 13 oktober 2011 een motie "tegen gedwongen herindeling van bovenaf" aangenomen. Ook is duidelijk aangegeven dat herindeling voor Eemsmond niet hoeft en dat afstand genomen wordt van de door de commissie Jansen voorgestelde herindeling van Eemsmond zonder Eemshaven met Bedum, de Marne en Winsum. Eemsmond geeft aan voorstander te zijn van één robuuste regiogemeente in Noord-Groningen. Argumenten hiervoor zijn te vinden in keuzes die Eemsmond 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 Eemsmond tegen was, 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 blijkt te zijn als het gaat om het inspelen op een aantal (toekomstige) taken en maatschappelijke opgaven. Vanuit deze achtergrond is het dan ook een logische keuze voor Eemsmond om te kiezen voor een regiogemeente 'Van Lauwerszee tot Dollard tou'.

Op 23 mei 2013 heeft de raad van Eemsmond in meerderheid (1 tegen) onderstaande besloten.

- a. Voor Eemsmond is samenwerking altijd een 'must' geweest, maar herindeling niet. Gelet op de huidige realiteit zal Eemsmond zich niet langer (kunnen) verzetten tegen herindeling. Dit is niet in het belang van de gemeente en haar inwoners. Eemsmond is voorstander van één robuuste regiogemeente in Noord Groningen ("Van Lauwerszee tot Dollard tou"). Eemsmond neemt in de komende tijd een open houding aan, als het gaat om de dialoog om tot deze robuuste regiogemeente te komen. Daarbij zal Eemsmond zich sterk maken voor een blijvende goede verhouding tussen bestuur en burger, het behoud van voorzieningen en de Eemshaven.
- b. Het college wordt verzocht dit definitieve standpunt aan GS (in afschrift aan Provinciale Staten van Groningen) kenbaar te maken ten behoeve van de vorming van de provinciale visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen.

Op 3 december 2013 besluit de raad unaniem in te stemmen met het uitvoeren van een verdere verkenning van een mogelijke herindeling van de BMW-DEAL-gemeenten tot één "Hoogeland"-Eemsdelta-gemeente, *Van Lauwerszee tot Dollard tou*.

Aan deze richtinggevende uitspraak werden nog de volgende overwegingen toegevoegd:

- a. in te stemmen met het ontwikkelen van een gezamenlijke strategische agenda voor de gebiedsopgaven van de BMW DEAL-gemeenten;
- b. in te stemmen met het nader uitwerken van een voorstel voor de wijze waarop naast de beweging van opschaling, invulling gegeven kan worden aan het organiseren van kleinschaligheid, burgers nabijheid en toegankelijkheid van bestuur;
- c. de meerwaarde van de herindeling naar één "Hoogeland"-Eemsdelta-gemeente te onderschrijven;
- d. in te gaan op de gesignaleerde dilemma's, die deze variant met zich meebrengt;
- e. de richtinggevende uitspraak voor te leggen aan het provinciebestuur.

Op 31 maart 2015 heeft de raad, met kleine meerderheid, uitgesproken dat:

- a. Eemsmond en Eemshaven onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden;

- b. Eemsmond liever zelfstandig blijft, maar als de wereld om Eemsmond heen verandert, ze mee zal (moeten) doen en dan opteert voor een opschaling/herindeling voor een nieuwe gemeente "Van Lauwerszee tot Dollard tou" ofwel de G7.

Op 15 oktober 2015 heeft de raad dit besluit nogmaals vastgesteld, waarbij het college bovendien is gevraagd het Drechtsteden Model in te brengen in de bespreking met de andere gemeenten. Daarbij wordt de samenwerking gebruikt als opmaat naar een mogelijke herindeling.

Na het besluit van GS om de provinciale Arhi procedure te starten heeft de raad van Eemsmond op 22 maart 2016 ingestemd met de tweesporige strategie die onder 5.1 gemeenschappelijke voorgeschiedenis is beschreven.

III. MOTIEVEN EN ACHTERGRONDEN VOOR HERINDELING

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

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 overgeheveld naar de gemeenten vanuit de visie "lokaal wat lokaal kan" (VNG rapport De eerste overheid, 2007). Een voorbeeld daarvan zijn de decentralisaties in het Sociaal Domein. 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 steeds meer in op burgerparticipatie en doen steeds meer alleen 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. Dat leidt bij gemeenten tot opschaling. De minister van BZK stelt 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.

2. Provinciale context

Zoals we in hoofdstuk II punt 5 aangaven, is het gelet op de maatschappelijke opgaven en in het belang van de inwoners van het gebied noodzakelijk dat Groninger gemeenten opschalen en de bestuurscultuur in de provincie Groningen vernieuwt. Net als de minister van BZK stellen ook GS (zie verslag d.d. 23 juni 2016) dat er bij gemeenten unaniem politiek-bestuurlijk draagvlak nodig is om samen te fuseren. Dat is een absolute randvoorwaarde om efficiënt en adequaat toe te kunnen werken naar een duurzame, bestuurskrachtige en regionaal evenwichtige bestuurlijke organisatie. Daaraan voldoen de BMW-gemeenten.

3. Onderbouwing van de voorgestelde samenvoeging

Landschappelijk, bestuurlijk en historisch vertonen de gemeenten een grote verwantschap. Landschappelijk gezien is het een open “Hoogeland” 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 (Vlekkenkaart Provincie Groningen, 23 juli 2012). 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 (Vlekkenkaart Provincie Groningen, 23 juli 2012).

De gemeenten werken op verschillende beleidsterreinen al intensief samen. Vooral 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 afdeling Sociale Zaken en Werk van de BMW-gemeenten zijn opgegaan. Momenteel werken de BMW-gemeenten aan de samenvoeging van de backoffice WMO/Jeugd.

In BMW-verband zijn jaren geleden de afdelingen P&O samengevoegd. De rechtspositieregelingen voor medewerkers zijn nagenoeg geharmoniseerd en voor ICT geldt hetzelfde: de drie gemeenten hebben één ICT-omgeving. De gemeente Eemsmond sluit zich daarbij steeds meer 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 vrijgemaakte 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 daar vervolgens hun huisvestingsplan op ingericht. Deze visie betreft de schaal van de BMW-gemeenten.

Op velerlei (beleids)terreinen zoeken de BMW-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 mogelijkheden om gezamenlijk een goed dorpenbeleid te ontwikkelen.

Deze samenwerking heeft ook geleid tot een effectievere en efficiëntere dienstverlening. De vier gemeenten staan ook op andere terreinen 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 BMW-gemeenten beter inspelen op complexe opgaven.

Door deze intensieve samenwerking heeft er al een forse cultuurverandering plaatsgevonden en op basis van vertrouwen en gunnen wordt er samengewerkt. Dit geldt zowel bestuurlijk als ambtelijk. De adviesraden in de BMW-gemeenten overleggen regelmatig en komen bij veel thema's met een eensluidend advies. De dorpencoördinatoren van de BMW-gemeenten hebben een gezamenlijk

overleg opgestart om elkaar te versterken met als doel de leefbaarheid in de BMW-gemeenten vergroten.

Bij samenwerking moeten de gemeenten rekening houden met onderlinge verschillen. Ook al worden compromissen in goed onderling overleg gesloten, kan dit bij besluitvorming in het eigen gemeentehuis toch leiden tot vertraging in het proces. Ook is de democratische invloed en controle bij samenwerking van tijd tot tijd punt van discussie. Bij intensieve samenwerkingsprocessen zoals dat bij de BMW-gemeenten het geval is, sturen de partijen als collectief. Er blijft minder ruimte over voor sturing door individuele gemeentebesturen

De vier gemeenten zijn van mening dat de mogelijkheden voor samenwerking het eindpunt hebben bereikt en dat het tijd is om de volgende stap te nemen: herindelen in plaats van samenwerken. Samen opgaan in de nieuwe gemeente “Hoogeland” van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemshaven inclusief de Eemshaven is een logisch vervolg op de bestaande intensieve samenwerking tussen de vier gemeenten. Het bestuur en de medewerkers van de BMW-gemeenten kennen elkaar. Ze trekken in verschillende gremia frequent met elkaar op en ze werken vaak ook voor een andere gemeente binnen BMW.

Er ontstaat na de herindeling volgens de BMW-variant een gemeente met 50.000 inwoners, die robuust genoeg is om te zorgen voor meer bestuurskracht, vermindering van kwetsbaarheid en toename van de kwaliteit van de dienstverlening aan de inwoners, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven. De BMW-variant inclusief de Eemshaven beschikt over een financieel perspectief, omdat naast de haven van Eemshaven 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 “Hoogeland” 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.

De gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemshaven concluderen vanuit deze inhoud, onverlet de uiteenlopende oorspronkelijke insteek van de raden, dat een bestuurskrachtige gemeente “Hoogeland” een reëel perspectief is van hun samenwerking. Deze gemeente ligt qua omvang in lijn met andere te herindelen gemeenten of al geëffectueerde herindelingen in Groningen.

4. Geografische uitwerking van de voorgestelde samenvoeging

In dit onderdeel beschrijven de BMW-gemeenten hoe ze met de grenscorrectie van Middag-Humsterland omgaan en waarom zij vinden dat de Eemshaven in de BMW-variant moet worden opgenomen.

4.1 Mogelijke grenscorrectie Middag-Humsterland

Middag-Humsterland ligt tussen “Westerkwartier” en “Hoogeland” in. De gemeenten Winsum en Zuidhorn hebben uitgesproken om mede in lijn met het rapport Jansen (2013) de bestuurlijke toekomst van dit gebied tegen het licht te willen houden. De gemeenten in het Westerkwartier, waartoe Zuidhorn behoort, hebben in november 2015 uitgesproken dat “dit traject parallel aan het

herindelingstraject wordt doorlopen". In Noord-Groningen, waartoe Winsum behoort, vindt momenteel intensief overleg plaats over herindeling.

De gemeenten Winsum en Zuidhorn horen graag hoe de inwoners van Middag-Humsterland denken over dit onderwerp en hebben afgesproken hierover de bevolking te raadplegen. Dat kan nu ook, aangezien er duidelijkheid komt over het perspectief van de gemeente Winsum na herindeling.

Bij deze grenscorrectie gaat het om meer dan 10 % van het aantal inwoners van de gemeente Winsum. Volgens de Wet Arhi moet de grenscorrectie dan in de herindelingsadviezen van het cluster Westerkwartier en het cluster "Hoogeland" worden opgenomen. Beide herindelingsclusters willen per 1 januari 2019 fuseren. Voor beide clusters geldt dat de gemeenteraden in verband met het stringente tijdpad voor het te doorlopen wetgevingstraject uiterlijk eind april/begin mei 2017 het herindelingsadvies moeten hebben vastgesteld. De gemeenten Winsum en Zuidhorn zullen om deze reden op korte termijn met elkaar in gesprek gaan over die raadpleging en de besluitvorming die vervolgens nodig is.

4.2 De Eemshaven

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.

De Eemshaven zet sinds enkele jaren grote stappen vooruit en is in relatief korte tijd uitgegroeid tot dé energiehaven van Nederland. De gemeente Eemsmond en haar inwoners zijn trots op hun haven. Met name de inwoners rond de haven hebben zich altijd positief opgesteld bij alle ontwikkelingen in de Eemshaven. Daarom is voor hen de Eemshaven "hun" haven. Uit de gehouden bewonersavonden is ook duidelijk gebleken dat de opsplitsing van Eemsmond niet op draagvlak onder de bevolking van Eemsmond kan rekenen. De bevolking vindt dat Eemsmond en de Eemshaven samen in één gemeente horen, omdat de haven positief onderdeel is geworden van haar wereld en haar gemeente (brief van de gemeente Eemsmond aan GS d.d. 23 mei 2013).

De drie havens in Noord-Groningen zijn een economische motor voor heel Noord-Groningen. Bij de vorming van één gemeente in Noord-Groningen zouden de economische ontwikkeling en de daarmee gepaard gaande baten uit deze havens ten gunste komen van het hele gebied. Een uitgangspunt dat bestuurlijk breed wordt gedragen. Bij vorming van twee gemeenten in Noord-Groningen blijven de havens ook in twee gemeenten. Daarmee blijft het hele gebied van Noord-Groningen profiteren van de economische ontwikkelingen in de havens. Hierbij dient vermeld te worden dat de baten tot nu toe onderdeel uitmaken van de begroting van Eemsmond. Tegenover deze baten staan structurele lasten. Bij opsplitsing van Eemsmond derft de gemeente waar Eemsmond zonder haven bij wordt ingedeeld een aanzienlijk bedrag aan inkomsten. Daarmee start deze gemeente met een negatief saldo van ruim € 4 miljoen per jaar.

De Eemshaven heeft zich stormachtig ontwikkeld in een periode waarin de havens van Groningen Seaports (GSP) ook in twee gemeenten liggen. Dit is voor de ontwikkeling duidelijk geen probleem geweest.

De gemeente Eemsmond heeft zijn zaken met betrekking tot Ruimtelijke Ordening goed op orde. Voor het hele gebied van de Eemshaven is een beheersverordening vastgesteld. Dit weerhoudt Eemsmond niet 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 GSP zelf wordt geregeld, een taak van de Veiligheidsregio. Met 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 aan WO Deal, steeds meer regiobreed, mede in het licht van het aardbevingsdossier.

GSP is in 2013 verzelfstandigd tot een overheids-NV. De gronden zijn in eigendom bij de Gemeenschappelijke Regeling (GR) GSP waarin Eemsmond participeert samen met Delfzijl en de provincie Groningen. Vanuit de GR treedt de voorzitter op als aandeelhouder richting de NV GSP. Deze GR werkt in samenspraak met de NV GSP en de Raad van Commissarissen aan een aandeelhoudersstrategie. Met deze strategie wordt een kader gegeven voor het strategisch beleid van de NV GSP en een bijdrage geleverd aan de borging van de publieke aandeelhoudersbelangen.

De huidige organisatiestructuur is nooit een probleem geweest voor de ontwikkeling van de havens van GSP.

De DAL-variant met Eemshaven, zoals voorgesteld in het rapport van de commissie Jansen, is voor de gemeente Eemsmond onbespreekbaar. Deze opstelling van een ondeelbaar Eemsmond wordt gesteund door de gemeenten Bedum, de Marne en Winsum. De nieuwe gemeente "Hoogeland" zonder Eemshaven is financieel kwetsbaar en heeft geen bestaansrecht. De commissie Jansen (2013) wees ook al op de zwakke sociale structuur van de "Hoogeland"- gemeenten. Het standpunt dat de Eemshaven als economische motor van levensbelang is voor de nieuwe gemeente, is door de BMW gemeenten al direct na het verschijnen van het rapport Jansen ingenomen en toegelicht.

In de gesprekken met de provincie hebben de BMW gemeenten aan de provinciale overwegingen om de havens in één gemeente onder te brengen geen doorslaggevende betekenis gegeven, althans gerelativeerd. Het is een van de vele argumenten die van invloed is op de keuzes bij de grensbepaling van een nieuwe gemeente na herindeling. Dit argument is geen absoluut criterium voor welke gemeenten samen in een nieuwe gemeente opgaan. Hooguit kan de wenselijkheid van havens in één gemeentelijke hand op zich worden gezien als een argument voor de G7-variant.

Nogmaals: voor Eemsmond is de gemeente ondeelbaar. Als de gemeente niet ongedeeld overgaat in de nieuwe gemeente, kan dit tot stagnatie en negatieve consequenties leiden.

IV. DE NIEUWE GEMEENTE "HOOGELAND"

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

De gemeente "Hoogeland" krijgt een oppervlakte van 931 km², heeft 52 kernen en telt per 2019 naar verwachting ca. 50.000 inwoners.

Tabel 5: gegevens over inwoners, oppervlakte, kernen en raadszetels gemeente "Hoogeland".

Inwoners	Oppervlakte	Kernen	Raadszetels
50.000	931 km ²	52	29

1. Kenmerken van het gebied en de gemeenschap

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 daar kleine woongemeenschappen op het opgehoogde land. Uiteindelijk heeft het zich noordelijk gevormd tot een stoer dijenlandschap en meer zuidelijk tot het wierdenlandschap, onderbroken door een zandrug oftewel een kwelderwal van aangevoerd zand van de zee. Cultuurhistorisch gezien is dit het meest oude landschap van Nederland en 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 en heeft kwelders. Vanuit Lauwersoog is er een vaarverbinding naar Schiermonnikoog. Vanuit de Eemshaven is er een veerverbinding met 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". Kleinschalige culturele activiteiten passend bij het gebied worden georganiseerd. Het gebied heeft talrijke mooie wandelpaden waarvan de bekendste, het Pieterpad, begint in dit gebied. Veel inwoners spreken naast het Nederlands als eerste rijkstaal nog de Groningse taal (Kleinschaligheid en overheids nabijheid, 2014; Van Lauwerszee tot Dollard tou, 2014).

Trots zijn de inwoners ook op de stad Groningen, '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.

1.2 Maatschappelijke kenmerken

De samenstelling van de bevolking verandert door vergrijzing en ontgroening. Dat legt druk op de vitaliteit van de gemeenschappen, de leefbaarheid en voorzieningen in het gebied. De nieuwe gemeente bemoeit zich actief met de kwaliteit van de leefbaarheid door initiatieven van "onderop" te stimuleren: eigen ideeën van bewoners en ondernemers over hoe zij in het gebied willen leven, krijgen de ruimte. De gemeente stimuleert de woningcorporaties en particuliere eigenaren om in actie te komen.

De dorpen hebben krachtige en vitale dorpsgemeenschappen met eigen visies en waar nieuwe initiatieven, bijvoorbeeld op het gebied van informele zorg, worden 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.

Voorzieningen

De gemeente kent vitale dorpen. Voor leefbaarheid zijn allerlei aspecten van belang. Het voorzieningenniveau in de dorpen is er één van. Niet iedere voorziening hoeft in alle dorpen aanwezig te zijn; dit kan ook niet. Een kwalitatief goede woonomgeving is voor alle dorpen van belang. De dorpen kennen diversiteit in het voorzieningenniveau passend bij het schaalniveau van het dorp. Een goede spreiding van voorzieningen is belangrijk. Voor iedereen in de gemeente zijn alle voorzieningen bereikbaar, waarbij bereikbaarheid boven nabijheid gaat.

Arbeidsparticipatie

Een deel van de beroepsbevolking heeft een uitkering. Dit kan komen doordat iemand zijn baan verloren heeft en een uitkering krijgt. Iedereen die kan werken maar daarbij ondersteuning nodig heeft, valt sinds 1 januari 2015 onder de Participatiewet. De 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 in het BMWSE-samenwerkingsverband. De gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond hebben daarvoor 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	Totaal
IOAZ	1	1	4	4	10
IOAW	18	12	23	19	72
Participatiewet	145	261	261	433	1100
WSW					358
WWB BZ	3	15	8	4	30
Totaal	167	279	296	460	1560
Bron: 1e kwartaalrapportage Monitor Sociaal Domein BMWSE					

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 smol aan het gebied. De agrarische sector is sterk, hun kennis en producten, bijvoorbeeld de pootaardappelsector, gaan regelmatig 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 economische dynamiek. Met name de Eemshaven vormt een belangrijke economische motor voor de nieuwe gemeente. Winsum en Bedum vormen de schakelgemeenten tussen Stad en Ommeland en onderhouden een forensenrelatie met de stad Groningen.

1.4 Bereikbaarheid

Provinciale wegen doorkruisen het gebied en zijn samen met de bus- en spoorinfrastructuur belangrijke verbindingen in het gebied en met de stad. De N361 begint als centrale verkeersader bij de aansluiting met de N46, de oostelijke ring van Groningen en loopt door de gemeente Winsum en De Marne, en overschrijdt in het westen de provinciegrens met Friesland. De N46 is als Eemshavenweg de verkeersader van Groningen naar de Eemshaven vice versa. Andere toegangswegen zijn de N996, de N363, N984, N983, N388, N46, N994, N999, N33 en N360. Verder kent het gebied belangrijke vaarwegen voor de beroepsvaart en de pleziervaart.

1.5 Bestuurlijke opgave

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. Dat vraagt om een fundamentele heroriëntatie op sociaal-maatschappelijk en economisch gebied en op een andere rolinvulling van de lokale overheid. Er is in de gemeente een groot potentieel aanwezig om de kracht van de vitale samenleving te benutten.

De opgaven van werkgelegenheid, vergrijzing, en gaswinning reiken verder dan de gemeentegrens van de gemeente “Hoogeland”. Ze gelden voor de hele provincie of het overgrote deel daarvan. Als nieuwe gemeente kunnen we een stevige bijdrage leveren aan werkende oplossingen. Daarnaast blijft goede samenwerking nodig. Binnen het Sociaal Domein kennen we twee opschalingniveaus: DAL en de provincie. Op het gebied van economische ontwikkeling en wonen, zorg en leefbaarheid zoeken we met name de samenwerking en afstemming met de DAL-gemeenten.

2. Naamgeving

In het verkennend startdocument hanteren de BMW-gemeenten voorlopig de naam ““Hoogeland”” voor de nieuwe gemeente. Na vaststelling van het Principebesluit krijgen inwoners, maatschappelijke partners en instellingen in een naamgevingstraject de gelegenheid zich uit te spreken over de naam. Ze kunnen binnen enkele kaders daarvoor suggesties doen. Als het formele herindelingstraject kan worden gestart, wordt het naamgevingstraject meteen na het Principebesluit voorbereid. Dat is nodig om de definitieve naam van de gemeente in het herindelingsadvies te kunnen opnemen. De vier gemeenteraden stellen de definitieve naam van de nieuwe gemeente voorafgaand aan het herindelingsadvies vast.

3. Visie

De BMW-gemeenten ontwikkelen voorafgaand aan de effectuering van de herindeling een visie op de nieuwe gemeente. Die geeft antwoord op strategische vragen als: wat is karakteristiek voor de nieuwe gemeente, wat bindt ons, wat voor gemeente willen we zijn, wat zijn de belangrijkste maatschappelijke opgaven en taken die op de nieuwe gemeente afkomen, welke kansen kan de gemeente benutten, wat is de visie op de dienstverlening aan inwoners, bedrijven en instellingen (dienstverleningsconcept) en hoe kunnen bij bestuurlijke opschaling burgers nabijheid en burgerparticipatie worden geborgd in een grotere gemeente met veel kernen. De antwoorden op deze vragen nemen de BMW-gemeenten in een strategische toekomstvisie op. De visie wordt vormgegeven in een samenspel tussen raden, colleges, inwoners en maatschappelijke organisaties. De BMW-gemeenten stellen daarvoor uiterlijk september 2016 een plan van aanpak voorop. Dat is

nodig om uiterlijk oktober a.s. officieel met het visietraject te kunnen starten. Het is aan de gemeenteraad en het college van de nieuwe gemeente om definitief inhoud en vorm te geven aan de visie die past bij het karakter van de nieuwe gemeente.

3.1 Uitgangspunten visie

De BMW-gemeenten stellen de visie op vanuit de landschappelijke, geografische en sociaal-maatschappelijke karakteristieken, vanuit de opgaven voor economie, werkgelegenheid, veiligheid (gaswinning), decentralisaties en demografische ontwikkeling, én vanuit kansen voor ontwikkeling van sectoren die perspectief bieden. Daarbij valt te denken aan de havens, visserij, recreatie en het toerisme, de energietransitie, een sterke agrarische sector en het bedrijfsleven. Ook de zorg en het MKB bieden werkgelegenheid. Voor het Lauwersmeergebied geldt een gebiedsopgave gericht op versterking van de toeristisch-recreatieve functie en revitalisering van het havengebied van Lauwersoog. Datzelfde geldt voor de Eemshaven die als energiehaven een economische kernzone is (Vlekkenkaart provincie Groningen, 2012). De nieuwe gemeente speelt samen met andere partners in op de krimp, ontgroening en vergrijzing die in geheel Noord-Groningen plaatsvinden. Dat kan met een gewijzigd aanbod van aangepaste woningen en woningen met zorg. Maar ook allerlei voorzieningen zullen in overeenstemming met deze gewijzigde vraag moeten worden gebracht.

Lusten en lasten van de aardgaswinning dienen anders te worden verdeeld. Veiligheid en concrete resultaten bij verschillende taakvelden (zoals aardbevingsbestendigheid van gebouwen en infrastructuur, diverse regelingen) zijn daarbij leidraad. De uitvoering van herstel en de verbeterwerkzaamheden kan een stimulans geven aan de lokale werkgelegenheid. Investerings in de infrastructuur zijn nodig voor een betere ontsluiting van het gebied. De gemeente zet in op verbetering en aanpassing van bestaande wegen en de aanleg van nieuwe (rond)wegen en op een betere toegang tot de havens aan de Waddenzee. Met een gebiedsgerichte aanpak worden ruimtelijke, economische en sociale vraagstukken die voor bijna de gehele provincie gelden, aangepakt.

3.2 Een voorzet voor de visie op hoofdlijnen

De gemeente “Hoogeland” :

- streeft naar een veilige en aantrekkelijke gemeente waar het goed wonen, werken en vertoeven is, waar zorg is voor elkaar, waarin mensen zich herkennen en thuis voelen, en waar mensen zich welkom voelen;
- benut de ruimtelijke potentie en aantrekkelijkheid van het gebied en wil daarbij het karakter van het gebied, de cultuurhistorische waarden en de meertaligheid behouden en waardeert de culturele activiteiten die veelal door de inwoners zelf worden voorbereid;
- bevordert economische groei, zet in op passend werk voor iedereen en op het versterken van onze positie in de regio bij de gebiedsopgaven, verbindt sectoren met elkaar en zorgt voor een goede infrastructuur om economische groei, de werkgelegenheid en welvaart te ondersteunen;
- maakt gebruik van de aanwezige economische diversiteit: van landbouw, kleine en grotere bedrijven, tot dienstverlening, industrieën en de visserij; ze draagt zorg voor goede infrastructurele voorzieningen;

- draagt de aantrekkelijkheid van de nieuwe gemeente voor gasten en recreanten uit om meer dan bovengemiddelde groei van toerisme en recreatie met behoud en herstel van erfgoed en landschappelijke waarden te bevorderen; ze versterkt de recreatieve potentie;
- kent en erkent de eigen kracht en vitaliteit van inwoners, dorpen, bedrijven en instellingen en speelt daar optimaal op in met een goede balans tussen overheidsparticipatie en burgerparticipatie;
- heeft oog voor inwoners die niet vanzelfsprekend beschikken over zelforganiserend vermogen of die dat vanwege een beperking niet kunnen en zal hen ondersteunen;
- kiest scherp en is selectief met de eigen inzet vanuit haar visie dat het begeleiden van goede processen maatschappelijk meer oplevert dan het zelf regisseren van allerlei ontwikkelingen en vindt dat het eigenaarschap bij de initiatiefnemers of de conceptontwikkelaars moet blijven;
- zoekt oplossingen in de netwerksamenwerking waarbinnen de inspanning van de gemeente loopt van geen bemoeienis tot regulering door wet- en regelgeving;
- staat voor een moderne dienstverlening met gemotiveerde medewerkers in een organisatie die daar efficiënt en effectief op is ingericht en zorgt voor een uitstekende toegankelijkheid en kwaliteit van dienstverlening waarbij moderne informatie- en communicatiemiddelen adequaat worden ingezet;
- heeft een toekomstgericht gemeentebestuur (raad, college van burgemeester en wethouders, burgemeester) dat in staat is om steeds nieuwe verbindingen te leggen tussen de steeds meer verschillende vormen van maatschappelijke democratie en de politiek;
- zoekt de samenwerking met andere Groninger gemeenten, de provincie en de landelijke overheid bij met name de grote gebiedsopgaven die de schaalgrootte van de gemeente overschrijden en zal over de grenzen van het gebied heen de samenwerking met Duitsland via de Eems Dollard Regio zoeken en zo ook kunnen bijdragen aan de verbinding tussen Duitsland en de Stad. Vanuit het belang van de Eemshaven (GSP) zullen contacten worden onderhouden met andere landen (zo ligt er in de Eemshaven een kabel uit Noorwegen, maar is het ook van belang om contacten met bijvoorbeeld Denemarken te onderhouden).

V. TOETSING AAN HET BELEIDSKADER

Toetsing van een voorgenomen herindeling vindt plaats aan de Wet Arhi en het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2013) dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer heeft gezonden. Naast de vijf criteria die de Wet Arhi voorschrijft, 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 we de herindeling op basis van de toetsingscriteria.

1. Draagvlak

1.1 Lokaal bestuurlijk draagvlak

Bestuurlijk draagvlak betekent “de democratische legitimatie van het voorstel tot herindeling”. De raden van de gemeenten die samen opgaan in een nieuwe gemeente, voldoen daaraan zodra zij de Principebesluiten tot herindeling, het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies hebben vastgesteld in hun openbare raadsvergaderingen.

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. Samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond is in tegenstelling tot andere opties politiek-bestuurlijk haalbaar en kan op voldoende draagvlak rekenen. Alle vier gemeenteraden hebben eerder, zij het vanuit verschillende vertrekpunten, ingestemd met het uitwerken van de BMW-variant.

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 vervolgoeverleg zullen de BMW-gemeenten zoveel mogelijk samen vormgeven. Iedereen die dat wil, kan een zienswijze indienen na vaststelling van het herindelingsontwerp. De zienswijzen en de reactienota daarop maken deel uit van het herindelingsadvies.

Uit de al eerder georganiseerde inwonersbijeenkomsten en uitgezette enquêtes blijkt dat inwoners algemeen inzien dat gemeentelijke herindeling nodig is. Het voortraject van het toetsen van maatschappelijk draagvlak is opgenomen in het overzicht van de voorgeschiedenis van de voorgenomen herindeling. Het maatschappelijke draagvlak voor de gemeentelijke herindeling is aanwezig.

1.3 Regionaal draagvlak

De BMW-gemeenten zullen de omliggende of naburige gemeenten na vaststelling van het herindelingsontwerp in staat stellen hun zienswijze te geven op een voorgenomen herindeling en de motieven van de voorgenomen herindeling desgevraagd toelichten. De zienswijzen met de reacties maken onderdeel uit van het herindelingsadvies.

2. Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid

Tussen de BMW-gemeenten bestaat sinds oudsher verwantschap en er is een grote samenhang in maatschappelijke opgaven. Het zijn deze inhoudelijke opgaven in het gebied die leidend zijn geweest voor de keuze voor eerdere intensieve samenwerking en de keuze om nu samen op te gaan in de gemeente “Hoogeland”.

De BMW-gemeenten hebben oog voor het karakter van de sociale samenhang, voor de burgers en voor kleine initiatieven. De manier waarop de nieuwe gemeente contact legt en onderhoudt met de inwoners, is heel belangrijk evenals een werkwijze die daaraan vorm en inhoud geeft. Het uitgangspunt is dat de nieuwe gemeente er is voor de burgers en niet andersom.

Het organiseren van burgers nabijheid en kleinschaligheid gaat de nieuwe gemeente zeer ter harte. Ze zal dit tot een speerpunt van beleid maken. De gemeente wil de dienstverlening zo dicht mogelijk bij de mensen in het gebied organiseren met korte lijnen tussen de samenleving en de overheid. “Hoogeland” zal zorg dragen voor een uitstekende toegankelijkheid en kwaliteit van dienstverlening met inzet van moderne informatie- en communicatiemiddelen en gebruikmaking van bestaande accommodaties dichtbij de inwoners.

Het bij inwoners aanwezige sterke gevoel van verbondenheid draagt eraan bij dat de inwoners zich willen inzetten voor hun gemeenschap en de eigen leefomgeving. Dat kan met een dorps- en kernenbeleid op een maat waarin inwoners de ruimte krijgen om mee te denken over de inrichting van hun woon- en leefomgeving, en zelf ook in financiële zin de ruimte krijgen om activiteiten en initiatieven te ontplooiën. 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.

De gemeente kan op verschillende manieren burgers nabijheid en kleinschaligheid organiseren. De rapporten *Kleinschaligheid en Overheids nabijheid* (2014) en *Van Lauwerszee tot Dollard tou* (2014) noemen daarvoor instrumenten c.q. mogelijkheden, bijvoorbeeld het gaan werken met gebiedsambassadeurs en gebiedsregisseurs.

De nieuwe gemeente 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 stimuleren.

Het stimuleren van ondernemerschap vraagt aandacht op lokaal niveau en krijgt nadrukkelijk een plaats in het gebiedsgericht werken en in het kernenbeleid. De ondernemers krijgen binnen de gemeente een vast aanspreekpunt. Voor alle ondernemers en bedrijven binnen de nieuwe gemeente zal hetzelfde beleid van toepassing zijn. Hierdoor wordt een level playing field gecreëerd.

De gemeente “Hoogeland” zal klanttevredenheid over de dienstverlening blijvend monitoren.

3. Bestuurskracht

De keuze van de BMW-gemeente voor deze herindeling is gebaseerd op de inhoudelijke opgaven en oriëntaties van de inwoners. De nieuwe gemeente kan hier adequaat op inspelen (zie ook hoofdstuk IV). 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 CJG en de decentralisaties in het overig sociaal domein hebben de BMW-gemeenten al laten zien waartoe ze gezamenlijk in staat zijn. De schaalgrootte van de nieuwe gemeente biedt een grote kans om integraal te werken. De gemeente is enerzijds groot genoeg als gesprekspartner voor andere grote partijen en anderzijds kan ze juist aansluiten bij kleinschaligheid en maatwerk bieden. Dit 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.

De gemeente “Hoogeland” 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. “Hoogeland” blijft participeren in de Regiovisie Groningen-Assen en investeert actief in goede verhoudingen met de buurgemeenten. Door in te zetten op contacten met de EU-regio en Europa kunnen economische perspectieven, met name voor de Eemshaven en de landbouw, beter worden en kan de werkgelegenheid in het gebied een extra impuls krijgen.

Goede samenwerking met andere bestuurslagen en maatschappelijke instanties is nodig om alle maatschappelijke opgaven aan te kunnen. Dat geldt ook voor de gemeente “Hoogeland”. Samenwerking is nodig om denkend en handelend vanuit de lange termijn de belangen voor het “BMW- gebied” te behartigen en om krachtig op te kunnen treden naar externe partijen.

De positie van de gemeente op de arbeidsmarkt 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 gemeentelijke herindeling resulteert in minder bestuurlijke drukte voor zover het om de bestaande samenwerking tussen de BMW-gemeenten gaat. Bij herindeling dient de Gemeenschappelijke regeling Ability te worden opgeheven. Voornoemde leidt tot vergroting van de democratische legitimiteit. Als het formele traject kan worden gestart, voegen de vier gemeenten elk een overzicht van de overige gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeente deelneemt toe, omdat de nieuwe gemeente voor de toepassing van de regelingen in de plaats treedt van de op te heffen gemeenten. De deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling treffen conform artikel 41 van de Wet Arhi binnen zes maanden na de datum van herindeling met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen de uit de gewijzigde gemeentelijke herindeling voortvloeiende voorzieningen.

4. Evenwichtige regionale verhoudingen

De voorgestelde herindeling sluit aan bij de provinciale opschaling van gemeenten in de provincie Groningen. De omvang van de schaal van de nieuwe gemeente “Hoogeland” past bij de grootte van de opschaling van andere herindelingsclusters in Groningen. Er blijven bij effectuering van de BMW-variant geen “weeskinderen” achter.

5. Duurzaamheid

De nieuwe gemeente “Hoogeland” heeft instemming van de gemeenteraden. Dit stimuleert alle vier gemeenten ervoor te gaan en dat bevordert de cultuur van gunnen en volwassen bestuurlijke verhoudingen die het openbare bestuur in de provincie Groningen wil bewerkstelligen. De politiek-bestuurlijke slagkracht is duurzaam.

De voorgestelde herindeling leidt, zoals hiervoor beschreven, tot een bestuurskrachtigere en duurzamere gemeente dan bij het zelfstandig blijven van de individuele gemeenten.

De BMW-variant met de haven van Eemsmond is een betere variant dan de optie die de commissie Jansen in 2013 noemde, omdat de Eemshaven een grote bijdrage levert aan het verdienmodel en

een bijdrage kan leveren aan de economische ontwikkeling van de BMW-gemeenten. Door de schaalvergroting kan de gemeente “Hoogeland” haar taken adequater en duurzamer uitvoeren dan de individuele gemeenten. Ook het draagvlak onder bestuur en inwoners is hierbij van belang: de haven wordt als een onlosmakelijk onderdeel van Eemsmond ervaren.

Net als de provincie zijn wij 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 (Visie op de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen, 2013). Gezien een aantal gebiedsoverstijgende opgaven ligt samenwerking in de regio voor de hand. Deze regio kan de DAL-gemeenten betreffen, maar ook de schaal van het basisteam bij de politie, of de provincie als het gaat om veiligheid of jeugdzorg

Vanwege het toegenomen takenpakket, zowel in omvang als in complexiteit, van de Groninger gemeenten pakken de individuele gemeenten en de nieuwe gemeenten in Groningen de opgaven gezamenlijk op met behulp van hogere overheden.

6. Provinciale criteria

6.1 Nodale principe

Het nodale principe richt zich op 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 bevolkings-samenstelling, de 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 tot de gemeente “Hoogeland” door de feitelijke ligging niet.

6.2 Schaalgrootte van de gemeente die aansluit op het schaalniveau van de regionale vraagstukken

De nieuwe gemeente heeft te maken met grote gebiedsopgaven zoals het aardbevingsdossier, krimp, zorgondersteuning, onderwijsontwikkeling, werkgelegenheid en economische ontwikkeling die qua bestuursstructuur in een groter verband dienen te worden opgepakt. Het schaalniveau van de gemeente “Hoogeland” sluit daar beter op aan dan die van de vier individuele gemeenten afzonderlijk. De gemeentelijke opschaling resulteert erin dat de nieuwe gemeente een goede gesprekspartner binnen de (boven)regionale verbanden is.

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 verkeersveilige aspecten (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 agrarische 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 de gemeente De Marne heeft doorlopen en die breed is gecommuniceerd. Kansen ontstaan in een bredere context van samenwerking. Er ontstaan zo meer mogelijkheden om de (plattelands)mobiliteit 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 (vissers)schepen.

6.4 Conclusie

We concluderen dat de herindeling BMW-variant ruimschoots past binnen de toetsingscriteria van het Rijk en de provincie. Er is zowel bestuurlijk, maatschappelijk als regionaal in overwegende zin draagvlak voor de vorming van de nieuwe gemeente "Hoogeland".

De samenvoeging van de BMW-gemeenten leidt tot een bestuurskrachtige nieuwe gemeente van 50.000 inwoners, die qua omvang van bestuur en organisatie alle kansen heeft om haar taken adequaat en professioneel uit te voeren.

Bij een besluit tot een herindeling BMW ontstaat er een middelgrote gemeente met een door de BMW-gemeenten gedeelde cultuurhistorische achtergrond waarin 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, agrarische en toeristische ontwikkelingen, het werkgelegenheidsaspect en de bedrijvigheid centraal staan. Maar ook een gemeente die waarde hecht aan een goede samenwerking met de regio.

VI. FINANCIËLE ASPECTEN

In de afgelopen periode zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de financiële gevolgen van de herindeling op diverse varianten. In het kader van dit verkennend startdocument gaat het te ver om opnieuw onderzoek te doen naar specifiek de gevolgen voor de herindeling van de BMW-gemeenten. Wij beperken ons daarom tot de beschikbare informatie uit eerdere onderzoeken.

De BMW-gemeenten zullen in de Arhi-procedure nader onderzoek doen 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 slagen van de herindeling en daarop sturen.

1. Financiële positie van de BMW-gemeenten

De huidige financiële positie van de gemeenten is kwetsbaar mede door alle onzekerheden die op de gemeenten afkomen. Deze onzekerheden komen voor 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;
- de grondexploitaties staan nog steeds onder druk. Hoewel de daling 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; in welke mate zich dit nu nog voordoet, is niet onderzocht. Taakstellende bezuinigingen worden opgenomen, omdat een concrete invulling nog niet voor handen is;
- er is weinig stabiliteit in de ontwikkeling van de algemene uitkering. Voor gemeenten betekent dit risico's.

Wel zijn er in de afgelopen twee jaar positieve ontwikkelingen geweest. 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 op basis van de Voorjaarsnota's 2016. Algemene conclusie kan zijn dat de financiële positie door de gemeenten als solide, stabiel en evenwichtig wordt bestempeld.

1.1 Bedum

De gemeente Bedum is financieel gezond en kent een solide financiële - en vermogenspositie. De gemeentelijke belastingdruk is laag; al sinds jaar en dag behoort Bedum tot de vijf "goedkoopste" gemeenten in de provincie Groningen. Verder zijn de beheerplannen op orde en liggen de kapitaalgoederen 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 rondweg rond Bedum ter ontsluiting van Friesland Campina qua planvorming in een gevorderd stadium. Zorg is er wel voor herstel van kademuren waarvoor nog geen budget beschikbaar is. Onderzoek naar de staat van onderhoud is gaande. Met de samenwerkingspartners wordt de samenhang beschouwd van de effecten van gaswinning op dit onderhoud. De in juni vastgestelde Voorjaarsnota sluit, na inventarisatie van alle beleidswensen, in 2020 met een tekort van € 193.000. Dit betekent dat op weg naar de begrotingsbehandeling 2017 nog keuzes in de uitvoering van de beleidswensen moeten worden gemaakt.

1.2 De Marne

De Kadernota 2017 van de 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 het kader van 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 en 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 de komende jaren alert moeten blijven om dat ook zo te houden.

1.3 Winsum

Winsum presenteert in de Kadernota 2016 een meerjarenplaatje dat voor het jaar 2017 een tekort laat zien, maar in alle latere jaren een positief saldo geeft. In deze Kadernota zijn de lasten van een aantal grote projecten meegenomen. Doordat de afgelopen jaren is “gespaard” kan de uitvoering van het ambitieuze investeringsprogramma snel worden 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 deze Kadernota, en dit zal ook het uitgangspunt van Winsum blijven bij toekomstige begrotingen.

1.4 Eemsmond

Gemeente Eemsmond heeft een financieel stabiele positie en een goede vermogenspositie. Het meerjarenperspectief in de gemeentelijke begroting sluit altijd positief. De lastendruk in Eemsmond is laag. Al jarenlang is Eemsmond de ‘goedkoopste’ woongemeente in de provincie Groningen. 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, het ontwikkelen en aanleggen van het Boukemapark met een nieuw scholencomplex, sportvoorzieningen, jongerencentrum, evenemententerrein in een parkachtige omgeving. Het saldo van de algemene reserve in relatie tot de begroting 2016 en weerstandscapaciteit leidt tot een ratio weerstandscapaciteit van 3,7. Een ratio die als 'uitstekend' aangeduid wordt. Aangemerkt 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.

1.5 Lastendruk

Tabel 7 : overzicht lastendruk per gemeente 2016 (bron: COELO).

Gemeente	Woonlasten (1 persoons)	Woonlasten (meerpersoons)	Rangnr. landelijk	Rijbewijs	Paspoort	ID - kaart
<i>Bedum</i>	€ 724,00	€ 724,00	158	€ 38,80	€ 64,40	€ 50,40
<i>De Marne</i>	€ 806,00	€ 858,00	359	€ 38,95	€ 64,40	€ 50,40
<i>Winsum</i>	€ 701,00	€ 798,00	290	€ 38,00	€ 64,40	€ 50,40
<i>Eemsmond</i>	€ 665,00	€ 724,00	157	€ 36,25	€ 64,40	€ 50,40

Onderstaand volgt een toelichting op de tabel c.q. de vertaling van het rapport van COELO voor de BMW-variant.

1. Het verschil in lastendruk voor meerpersoonshuishoudens ontstaat met name door het verschil in tarieven voor rioolrechten en afvalstoffenheffing. Het tarief voor rioolrechten bedraagt in de Marne € 373,00 per aansluiting, in Winsum € 210,00, in Bedum € 214,00 en in de gemeente Eemsmond € 261,00. Uitgegaan wordt van een dekkingspercentage van 100 % voor alle gemeenten. De verschillen in de tarieven voor de afvalstoffenheffing zijn in de BMW-gemeenten minder groot. Ze variëren van € 220,00 in de Marne tot € 265,00 in Winsum. Deze gemeenten hebben een dekkingspercentage van 100 %. In Eemsmond wordt geen 100% dekking gehanteerd. Het tarief ligt daar ook aanzienlijk lager t.w. € 118,00.
2. Wat het rioolrecht betreft, 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.
3. Blijkens COELO stijgt in alle varianten de OZB in Bedum en Winsum en daalt die in Eemsmond; de combinatie van referentiewoning met tarief zal tot de wijzigingen leiden.
4. 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 een enorme 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.

2. Uitkering uit het Gemeentefonds

2.1 Algemene uitkering

Frontin PAUW BV (2015) heeft herberekeningen gemaakt van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds op basis van de meicirculaire 2015. Een eerdere berekening was gemaakt in 2014. Uit deze herberekening blijkt dat de lagere uitkering aanzienlijk is afgenomen ten opzichte van de berekening in 2014.

Tabel 8: consequenties van algemene uitkering voor de BMW-herindelingsvariant o.b.v. meicirculaire 2015.

	BMW (incl. Eemshaven)
a. lagere uitkering okt. 2014	- € 2.192.000
b. lagere uitkering juli 2015	- € 1.300.000
Positief verschil	€ 892.000
In percentages:	
a. lagere uitkering okt 2014	4,9
b. lagere uitkering juli 2015	3,0

Het verschil in uitkering tussen oktober 2014 en juli 2015 wordt met name veroorzaakt door:

- het groot onderhoud van het Gemeentefonds te weten € 81.000 voor de vier gemeenten;
- vervallen schaal voor-/nadeel ABW tot een bedrag van € 586.000;
- lager nadeel vervallen vast bedrag € 200.000.

De lagere uitkering uit het Gemeentefonds voor de BMW-gemeenten gezamenlijk ten opzichte van de gemeenten afzonderlijk op basis van de gegevens van Frontin PAUW juli 2015 wordt door de in onderstaande tabel genoemde factoren veroorzaakt.

Tabel 9: oorzaken lagere uitkering uit het Gemeentefonds op basis van berekening Frontin PAUW juli 2015.

Factoren van invloed op lagere uitkering juli 2015	BMW (inclusief Eemshaven)
Vast bedrag	- € 1.017.000
Oppervlakte buitenwater	- € 179.500
Overige kleine aanpassingen	- € 103.500
Totaal	- € 1.300.000

Maatstaf herindeling

De nieuwgevormde gemeente 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 de nieuwgevormde gemeente 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(2015) bedraagt de frictie-uitkering voor de nieuwe gemeente € 15.394.000. Conform de in de vorige alinea genoemde verdeling ontstaat dan de verdeling van de frictie-uitkering herindeling over de BMW-gemeenten en voor de nieuwe gemeente zoals is weergegeven in tabel 10.

Tabel 10: verdeling frictie-uitkering herindeling over de BMW-gemeenten en voor de nieuwe gemeente.

Gemeente	Jaar	Percentage	Uitkering
Bedum,	2018	25/4	€ 770.000
De Marne	2018	25/4	€ 770.000
Eemsmond	2018	25/4	€ 770.000
Winsum	2018	25/4	€ 770.000
Gemeente "Hoogeland"	2019	40	€ 4.925.000
	2020	20	€ 2.463.000
	2021	20	€ 2.463.000
	2022	20	€ 2.463.000
Totaal			€ 15.394.000

2.4 Preventief toezicht op grond van de Wet Arhi

Het financieel toezicht bij herindeling dat de provincie Groningen op grond van de Wet Arhi zal instellen voor de BMW-gemeenten, is erop gericht "potverteren" te voorkomen. De provincie toetst de financiële besluiten van de individuele gemeenten: die mogen niet in strijd zijn met het financiële belang van de nieuwe gemeente. Daarover en over de wijze van toetsen in praktische zin zal de provincie afspraken maken met de besturen van de vier gemeenten.

2.5 Afspraken over investeringen voor de herindeling

Onderlinge inhoudelijke afstemming en afstemming met de provincie over hoe met investeringen voorafgaande aan de herindeling moet worden omgegaan, vindt zowel bestuurlijk als ambtelijk plaats als in het najaar het formele traject kan worden aangevangen.

3. Harmonisatie

De BMW-gemeenten bereiden in het proces van herindeling de harmonisatie van de belastingverschillen voor. Dit gebeurt conform de voorschriften die de Wet Arhi 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 gemeenteraad. Die moet ze op grond van de Wet Arhi binnen drie maanden na de herindeling met terugwerkende kracht vaststellen. De voorbereiding van de besluitvorming geschiedt door een ambtelijke werkgroep in het formele traject tot herindeling.

De overige belastingen en bestemmingsheffingen (ook wel retributies genoemd), waarvan de belangrijkste de afval-/reinigings- en rioolheffingen zijn, blijven van kracht voor de nieuwe gemeente tot twee jaar na de datum van effectuering 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 gemeentelijke beleidsterreinen en financiële consequenties van de inrichting van de ambtelijke organisatie.

In de voorbereidingsfase van het herindelingsproces zal via een projectorganisatie op alle gemeentelijke beleidsterreinen de herindeling voorbereid worden.

4. Personele gevolgen van de herindeling

Door Berenschot (2014) is een benchmark uitgevoerd naar de formatie van de “Hoogeland” variant. De belangrijkste kenmerken van deze variant: 50.473 inwoners, matige sociale structuur en weinig centrumfunctie. 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 brutoformatie 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 “Hoogeland” zal vanwege de schaa sprong grosso modo geen onoverkomelijke formatieve effecten opleveren.

De personele gevolgen van de herindeling worden uitgewerkt op basis van afspraken die de vier gemeenten daarover voorafgaande aan het begin van het formele traject hebben gemaakt.

De personele gevolgen van de herindeling krijgen nadrukkelijk aandacht in het proces van herindeling. De BMW-gemeenten zullen de OR'en tijdig en adequaat informeren c.q. betrekken bij de besluitvorming over de herindeling c.q. het formele proces van de herindeling en de voorbereidende werkzaamheden voor de inrichting van de nieuwe ambtelijke organisatie. De BOR en het GO zullen bij aanvang van het formele traject worden ingesteld. Afspraken over rechts- en arbeidsmarktpositie van het overgaande personeel (omgaan met boventalligheid ten gevolge van herindeling, uniforme uitgangspositie, voorrangbeleid bij invullen vacatures, niet meer in vaste dienst nemen van medewerkers tijdens proces van herindeling c.q. werken met tijdelijke contracten, etc.) zijn leidend bij de uitwerking van de personele aspecten en vormen de basis voor de besprekingen in het Georganiseerd Overleg. In het proces van herindeling werken de BMW-gemeenten aan een sociaal statuut dat aansluit op de strategische visie en die de overgang van medewerkers naar de nieuwe organisatie goed regelt. De BMW-gemeenten investeren in de gewenste organisatiecultuur voor de nieuwe gemeente.

VII. BESLUITVORMING EN VERVOLGPCEDURE

- a. In opdracht van de Colleges van burgemeester en wethouders van de BMW-gemeenten heeft het Burgemeesters Secretarissen Overleg het verkennend startdocument opgesteld. Op 23 augustus wordt het verkennend startdocument in de collegevergaderingen van de vier afzonderlijke gemeenten besproken en vastgesteld.
- b. In de eerste helft van september 2016 kunnen de vier gemeenteraden in hun openbare raadsvergaderingen wensen en bedenkingen geven op het verkennend startdocument.
- c. De bespreking van het verkennend startdocument met GS vindt in de tweede helft van september plaats.
- d. Op basis van de uitkomst van het gesprek met en het besluit van GS zetten de BMW-gemeenten wel of geen vervolgstappen voor de herindeling (Principebesluit c.a. met overzicht tijdspad, projectorganisatie en plan van aanpak en daarna het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies).

BIBLIOGRAFIE

Wetgeving en regelgeving

- Wet algemene regels herindeling (wet Arhi).
- Beleidskader gemeentelijke herindeling Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 27 juni 2013.
- Gemeentewet
- Provinciale kaderstelling Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen, 2013

Geraadpleegde literatuur en documenten

- Berenschot, juni 2014. Groningen verbindt. Formatiedoorrekening herindelingsvarianten G7 en andere varianten.

- BMC (2008). Overkoepelend eindrapport bestuurskrachtmetingen Groninger gemeenten en rapportages bestuurskrachtonderzoeken per gemeente.
- BMW-gemeenten (2016). Situatiebeschrijving gemeenten en de afgelegde weg naar herindeling. Aangereikt door de individuele gemeenten.
- Brief van Gedeputeerde Staten van Groningen d.d. 2 juli 2013, kenmerk 2013-27.848/27/A.53, PPM over de bestuurlijke organisatie in Groningen.
- Brief van Gedeputeerde Staten van Groningen d.d. 1 september 2015, kenmerk 2015-38.408/36/A-12, BJC.
- Brief van Gedeputeerde Staten van Groningen d.d. 1 september 2015, kenmerk 2015-38.425/36/A.12, BJC over bestuurlijke organisatie, taak- en roldiscussie, gemeentelijke herindeling. Stand van zaken en het verdere proces.
- Brief van Gedeputeerde Staten van Groningen d.d. 11 maart 2016, kenmerk 2016-15.580/10BJC met aankondiging open overleg met gemeenten in Noord-Groningen.
- Besluit van Gedeputeerde Staten d.d. 10 maart 2016, zaaknummer 623312, correspondentienummer 2016-15.582/10 BJC tot open overleg conform artikel 8 van de Wet algemene regels herindeling.
- Brief van Gedeputeerde Staten d.d. 22 maart 2016, kenmerk 2016-18.053/12, BJC met uitnodiging voor de startbijeenkomst open overleg – Arhi procedure.
- Brief van de gemeente Eemsmond aan Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen d.d. 23 mei 2013 met definitief standpunt gemeente Eemsmond i.r.t. het rapport “Grenzeloos Gunnen”.
- Brief van de gemeente Eemsmond aan Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen d.d. 17 mei 2016 i.r.t. vragen en antwoorden open overleg bestuurlijke toekomst gemeente Eemsmond.
- Brief Vereniging van Groninger gemeenten aan de Colleges van de Groninger gemeenten d.d. 14 juli 2016 inzake het project ORT.
- BügelHajema Adviseurs BV (23 juli 2012). Vlekkenkaart Provincie Groningen.
- Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden van de RUG (2014). Gevolgen van gemeentelijke herindeling in “Hoogeland” en Eemsdelta voor de belastingdruk. In opdracht van de zeven Noord-Groninger gemeenten.
- Curatorium Stichting Noord-Groningen. Bedreigd bestaan in Noord-Groningen (samenvatting van onderzoek uit 1959) op <http://www.bedreigdbestaan.nl/aanleiding>; geplaatst: 26 november 2010 door Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland.
- Frontin PAUW BV. 10 juli 2015. Herberekening Gemeentefonds Noord-Groningen.
- Gedeputeerde Staten (23 juni 2016). Samenvattend verslag van het overleg op basis van artikel 8, lid 1, Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi) over vervolgproces provinciale herindelingsprocedure Noord-Groningen op 23 juni 2016 in het Provinciehuis te Groningen.
- Lysias Consultancy Group (2016). Opgaven, rollen en taken Provincie Groningen en Groninger gemeenten. Plan van aanpak.

- Lysias Consultancy Group (30 juni 2016). Opgesteld door van de bespreking van het project ORT met de Kring van Groninger gemeentesecretarissen.
- Meicirculaire 2015.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provincie Groningen. Herindelingsscan Noord-Groningen, 2014; opgesteld in opdracht van de zeven Noord-Groninger gemeenten.
- Notitie gevolgen meicirculaire 2015 voor de herindelingsberekening Gemeentefonds van de gemeente Eemsmond.
- Raadsvoorstel d.d. 15 maart 2015 gemeente Bedum RV 021-B BMW en G7.
- Raadsvoorstel d.d. 8 maart 2016 gemeente Bedum RV 021-A BMW en G7.
- Raadsbesluit nr. 021-B gemeente Bedum d.d. 24 maart 2016.
- Raadsvoorstel gemeente De Marne d.d. 8 maart 2016 Bestuurlijke herinrichting in Noord-Groningen.
- Raadsvoorstel gemeente De Marne d.d. 15 maart 2016 Voorstel tot gewijzigde besluitvorming bestuurlijke inrichting in Noord-Groningen (aanvulling op raadsvoorstel van 8 maart 2016).
- Raadsbesluit gemeente De Marne d.d. 22 maart 2016 inzage bestuurlijke herinrichting in Noord-Groningen.
- Raadsvoorstel gemeente Winsum d.d. 22 maart 2016 Vervolg op bestuurlijke herinrichting in Noord-Groningen.
- Raadsvoorstel gemeente Winsum d.d. 22 maart 2016 Wijzigingsvoorstel besluitvorming bestuurlijke herinrichting in Noord-Groningen.
- Raadsbesluit gemeente Winsum d.d. 22 maart 2016 inzage bestuurlijke herinrichting in Noord-Groningen.
- Raadsvoorstel gemeente Eemsmond nr. 07-05.2016 d.d. 8 maart 2016 Vervolg op bestuurlijke herinrichting in Noord-Groningen.
- Raadsvoorstel gemeente Eemsmond nr. 07-05 2016 d.d. 15 maart 2016 Wijzigingsvoorstel besluitvorming op bestuurlijke herinrichting in Noord-Groningen.
- Raadsbesluit gemeente Eemsmond nr. 07-05.2016 d.d. 24 maart 2016 Vervolg op bestuurlijke herinrichting in Noord-Groningen.
- Raadsvoorstel 10-07-2013 gemeente Eemsmond Grenzeloos Gunnen eindrapport van de Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen.
- Visitatiecommissie "Bestuurlijke Toekomst Groningen". Grenzeloos gunnen, Advies over de maatschappelijke urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen, 2013; eindrapport.
- Werkgroep Burgernabijheid en Dienstverlening. Kleinschaligheid en overheidsnabijheid, voor "Hoogeland"-Eemsdelta gemeenten, 2014.

- Zuidema Stedebouw, Enno (2014). Van Lauwerszee tot Dollard tou. Strategische agenda. Opgesteld in opdracht van de zeven gemeenten in Noord-Groningen.

Overige bronnen

- Archief BMW-gemeenten.
- Bevolkingsadministratie BMW-gemeenten.
- CBS.
- Landelijke InformatieSysteem Arbeidsplaatsen.
- LISA.
- Monitor Sociaal Domein BMW.
- Sociaal Planbureau Groningen.
- Website BMW-gemeenten.