

Aan : de raden van de BMW-DEAL-gemeenten  
Van : het college van B&W  
Datum : 10 februari 2015  
Betreft : **Uitkomsten verkenning herindeling Noord Groningen**

---

## **1. Inleiding en leeswijzer**

De raden van de BMW-DEAL-gemeenten hebben op 3 december 2013 – op basis van verschillende vertrekpunten – ingestemd met het uitvoeren van een verkenning van een mogelijke herindeling van de zeven gemeenten naar één Hoogeland-Eemsdelta-gemeente. Voor deze verkenning is in onderlinge samenhang onderzoek gedaan naar de inhoudelijke maatschappelijke opgaven van onze regio, de financiële situatie en de organisatie van kleinschaligheid en overheidsnabijheid. Deze onderzoeken zijn in het afgelopen jaar uitgevoerd. We presenteren in deze notitie de uitkomsten van deze verkenning. Allereerst schetsen we in de volgende paragraaf de achtergrondsituatie en de aanleiding voor deze verkenning. In paragraaf 3 gaan we nader in op de opdracht zoals deze in december 2013 is geformuleerd op basis van de besluitvorming in de raden. Vervolgens werken we in paragraaf 4 de onderzoeksresultaten nader uit en lichten we deze toe. In paragraaf 5 benoemen we enkele dilemma's. In de slotparagraaf (paragraaf 6) schetsen we bij wijze van afsluiting enkele overwegingen en geven we een nadere duiding van de uitkomsten van de uitgevoerde verkenning. De onderliggende rapportages en onderzoeksresultaten zijn als bijlagen bijgevoegd.

## **2. Schets achtergrondsituatie en aanleiding verkenning**

### **Visitatiecommissie**

In de zomer van 2012 hebben de provincie Groningen en de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) besloten een Visitatiecommissie in te stellen. Deze commissie stond onder leiding van Geert Jansen en kreeg de opdracht te adviseren over: *“de bestuurlijke toekomst in Groningen die ook op termijn, in relatie tot komende maatschappelijke en publieke opgaven, de gewenste en noodzakelijke kwaliteit levert. Daarvoor doet de commissie onderzoek naar het functioneren van huidige samenwerkingsverbanden op intergemeentelijk en provinciaal niveau en naar de bestuurlijke kwaliteit die daarbij geleverd wordt”*.

Op 28 februari 2013 rapporteerde de Commissie-Jansen in ‘Grenzeloos Gunnen’ over de bestuurlijke toekomst van Groningen. Voor het noordelijk deel van Groningen adviseerde de commissie een herindeling naar een gemeente Hoogeland (Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond [exclusief haven]) en een gemeente Eemsdelta (haven Eemsmond, Delfzijl, Appingedam, Loppersum). Het haven- en industriegebied van Eemsmond en de haven van Delfzijl zouden volgens het advies van de Commissie-Jansen bestuurlijk in één hand ondergebracht moeten worden.

Bij het advies voor het noordelijk deel van Groningen merkte de Commissie-Jansen verder op dat de twee te vormen gemeenten (Hoogeland en Eemsdelta) extra ondersteuning vanuit de provincie zouden moeten krijgen om zo een min of meer gelijke start als de andere gemeenten te kunnen maken ('gelijk speelveld'-argument). Op die manier wordt voorkomen dat hun relatief zwakke startpositie een langjarige achterstandspositie wordt. De commissie achtte het van belang te voorkomen dat met de voorgestelde herindeling twee gemeenten in Noord-Groningen zouden ontstaan die qua inwoneraantallen, financiële en maatschappelijke opgaven ongunstig zouden afsteken tegen de overige nieuw te vormen gemeenten in Groningen.

Over het samenspel met – en de complementaire rol van de provincie merkte de Commissie-Jansen in Grenzeloos Gunnen het volgende op: *“De provincie kan meer betekenis en positieve invloed hebben, wanneer zij vanuit haar kerntaken strategisch positie kiest en daaraan vasthoudt ten gunste van de bestuurlijke kwaliteit, natuur en landschap, ruimtelijke ontwikkeling, de regionale economie, het watersysteem, en mobiliteit en bereikbaarheid in Groningen. Strategisch positie kiezen en daaraan vasthouden wil zeggen: vanuit een overkoepelende analyse en langere termijnvisie nieuwe wegen zoeken waar oude (op den duur) niet meer volstaan, en samen met gemeenten deze nieuwe wegen uitproberen en verankeren.”*

De Commissie-Jansen adviseerde niet alleen over een structuuringreep en reorganisatie, maar benadrukte ook dat het tegelijkertijd gaat om een cultuurverandering die gericht is op het vinden van een mentaliteit van vertrouwen en gunnen en op het realiseren van nieuwe onderlinge omgangsvormen. De commissie omschreef dit als een cultuur van grenzeloos gunnen.

De provincie Groningen heeft de analyse en oplossingsrichtingen van de commissie overgenomen. Daaraan heeft de provincie toegevoegd in de komende jaren samen met gemeenten toe te willen werken naar die nieuwe bestuurlijke constellatie, met evenwichtige en moderne verhoudingen en een bestuurscultuur die gebaseerd is op gunnen, vertrouwen en goed partnerschap. De provincie streeft daarbij naar robuuste en toekomstbestendige gemeenten en een provincie die haar kerntaken – binnen deze nieuwe constellatie – goed uitvoert.

#### **Besluitvorming in de zeven gemeenteraden**

Het rapport van de Commissie-Jansen en de opvatting van de provincie zijn begin 2013 onderwerp van gesprek geweest in de raden van de zeven gemeenten. Deze bespreking in de raden leidde tot het volgende beeld. Enkele raden gaven in 2013 aan zelfstandig te willen blijven in combinatie met andere vormen van samenwerking dan herindeling; de meeste raden kozen duidelijk voor een opschaling. De gemeenteraden van de Hoogeland-gemeenten stelden dat de voorgestelde gemeente Hoogeland (dus exclusief de Eemshaven) te weinig robuust en onvoldoende toekomstbestendig zou zijn en dat tot verdere opschaling overgegaan zou moeten worden.

De opvattingen over de wijze waarop aan verdere opschaling invulling gegeven zou moeten worden, liepen uiteen. De raden van Bedum, Winsum, Eemsmond en De Marne verzochten de colleges in 2013 een onderzoek te starten naar de mogelijkheden om verder op te schalen, waaronder de samenvoeging van Hoogeland met Eemsdelta. De gemeenteraden van Delfzijl, Appingedam en Loppersum achtten een DAL-gemeente onvoldoende opgewassen tegen complexe maatschappelijke opgaven en opteerden in 2013 voor een herindeling in DEAL-verband, maar sloten een groter verband in de richting van de Hoogeland-gemeenten niet uit. De opvattingen van de raden zijn benut voor het formuleren van vragen voor een nadere verkenning naar een mogelijke herindeling.

In november 2013 hebben de gezamenlijke colleges van de zeven Noord-Groninger gemeenten aangegeven dat de vorming van een nieuwe gemeente Hoogeland-Eemsdelta meerwaarde kan hebben ten opzichte van andere mogelijke samenwerkings- of herindelingsvarianten. Een gemeente met aan de oostkant een stedelijk gebied verbonden door het platteland met de stad Groningen en de regio. Een gemeente met krachtige economische speerpunten (topsectoren, de drie havens, de landbouw en recreatie & toerisme). Een gebied met een eigen identiteit en taal, waar men elkaar respecteert en waardeert. Een sterke partner in de samenwerking met andere partners. Naar het oordeel van de gezamenlijke colleges maakt één gemeente op deze schaal het mogelijk een krachtig bestuur te vormen en een kwalitatief hoogwaardige ambtelijke organisatie in te richten, toegerust om de strategische gebiedsagenda tot uitvoering te brengen.

Daarbij merkten de colleges op dat de beweging van opschaling tegelijkertijd gepaard moet gaan met het organiseren van nabijheid en betrokkenheid van inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners en het waarborgen van de toegankelijkheid van het bestuur.

*“Het kleine moet worden versterkt, zodat iedereen in het grote gemakkelijk een plek krijgt”*, zo werd die opgave in gemeenten ten zuidoosten van de stad treffend getypeerd. Voorgesteld werd nader in te gaan op de gesignaleerde meerwaarde en de dilemma’s die een herindeling naar één gemeente met zich meebrengen. Dit is verwoord in een raadsvoorstel dat in december 2013 in de afzonderlijke raden aan de orde is geweest. Op 3 december 2013 hebben de raden van de zeven gemeenten ingestemd met het uitvoeren van een nadere verkenning en uitwerking van de G7-variant, waarbij bij verschillende raden behoefte was deze variant te spiegelen aan andere herindelingsvarianten waarbij twee gemeenten zouden ontstaan<sup>1</sup>.

De colleges van B&W kregen de opdracht deze verkenning uit te voeren, aan de hand van vijf thema’s:

1. Inhoudelijke opgaven (strategische agenda).
2. Dilemma’s: focus, versnippering aandacht, risico lokale opgaven.
3. Financiële aspecten: herindelingscan/verdeling algemene uitkering gemeentefonds, mogelijkheden tot kostenbeheersing.
4. Borgen van kleinschaligheid binnen grootschaligheid: toegankelijkheid bestuur/burgernabijheid en wijze van dienstverlening.
5. Duurzaamheid: voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare termijn wederom bij een herindeling wordt betrokken.

Per brieven van 17 juni 2014, 4 november 2014 en 13 januari 2015 zijn de gemeenteraden tussentijds geïnformeerd over de voortgang van de verkenning. Op 22 oktober 2014 en op 21 januari 2015 zijn gezamenlijke bijeenkomsten met onze raden gehouden.

#### **Overdracht taken van provincie naar gemeenten**

Mede naar aanleiding van ‘Grenzeloos Gunnen’ voert de provincie Groningen momenteel een ‘Rol- & Taakdiscussie’. In het kader van deze discussie geeft de provincie aan dat het ontstaan van robuuste en bestuurskrachtige gemeenten ertoe kan leiden dat de provincie tot een andere taak- en rolverdeling komt met de gemeenten. Gemeenten kunnen deels provinciale taken gaan uitvoeren, als dat goed zou aansluiten bij het nieuwe schaalniveau en de feitelijke mogelijkheden. Hierbij gaat het om taken die tot het gemeentelijk domein behoren, op het gebied van sociaal beleid, welzijn, zorg en (gehandicapten)sport.

Voor beleidsvelden, waarbinnen zowel de provincie als gemeenten taken te vervullen hebben (denk aan milieu, landschap, verkeer en vervoer, energie en economie) kan met de vorming van bestuurskrachtige gemeenten gekomen worden tot een verschuiving van taken. Met name bij uitvoerende taken binnen deze beleidsvelden ligt een verschuiving van de provincie naar gemeenten voor de hand.

### **3. Opdracht: Verkenning mogelijke herindeling één gemeente Hoogeland-Eemsdelta, gespiegeld aan varianten waarbij sprake is van herindeling naar twee gemeenten**

In het raadsvoorstel van november 2013 hebben de gezamenlijke colleges van de zeven Noord-Groninger gemeenten aangegeven dat de vorming van een nieuwe gemeente Hoogeland-Eemsdelta – onverlet de uiteenlopende vertrekpunten – meerwaarde kan hebben ten opzichte van andere mogelijke samenwerkings- of herindelingsvarianten. De raden van de zeven gemeenten hebben vervolgens op 3 december 2013 het volgende besloten:

1. in te stemmen met het uitvoeren van een verdere verkenning van een mogelijke herindeling van de BMW-DEAL-gemeenten tot één Hoogeland-Eemsdelta-gemeente;
2. in te stemmen met het ontwikkelen van een gezamenlijke strategische agenda voor de gebiedsopgaven van de BMW-DEAL-gemeenten;

---

<sup>1</sup> 1) Variant Hoogeland/Eemsdelta (variant Commissie-Jansen), 2) variant Hoogeland + Eemshaven/DAL en 3) variant DEAL/BMW.

3. 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;
4. in te gaan op de gesignaleerde meerwaarde en dilemma's, die deze variant met zich meebrengen;
5. de richtinggevende uitspraak voor te leggen aan het provinciebestuur.

Op grond van de discussies in gemeenteraden is toegevoegd dat de uitwerking gespiegeld dient te worden aan drie andere varianten, waarbij steeds sprake is van een herindeling naar twee gemeenten<sup>2</sup>.

De instemming met deze verkenning kwam voort uit de gesignaleerde meerwaarde van de G7-variant ten opzichte van de minder toekomstbestendig geachte oplossing die de Commissie-Jansen voorstelde in de rapportage '*Grenzeloos Gunnen*' (februari 2013).

Overeenkomstig deze raadsbesluiten is de (nadere) verkenning uitgevoerd naar een mogelijke herindeling van de BMW-DEAL-gemeenten tot één Hoogeland-Eemsdelta-gemeente. Deze verkenning heeft invulling gekregen aan de hand van de vijf thema's: 1) Inhoudelijke opgaven (strategische agenda), 2) Dilemma's, 3) Financiële en personele aspecten, 4) Borgen van kleinschaligheid binnen grootschaligheid en 5) Duurzaamheid (toekomstbestendigheid van de herindelingsvariant). Het onderzoek aan de hand van deze thema's heeft geleid tot verschillende resultaten en rapportages. In deze notitie zijn de hoofdpunten uit de verschillende onderzoeken in samenhang weergegeven.

#### **4. Hoofdlijn onderzoeksresultaten**

In deze paragraaf zijn de hoofdpunten uit de verschillende onderzoeken nader toegelicht. Achtereenvolgens komen hierna de resultaten van de onderzoeken naar de volgende onderwerpen aan bod:

- a. Strategische agenda: majeure uitdagingen en gebiedsopgaven
- b. Financiële en personele aspecten
- c. Kleinschaligheid en overheids nabijheid

##### ***Ad a. Majeure uitdagingen en gebiedsopgaven***

Het gebied van Lauwerszee tot Dollard is het oudste cultuurlandschap van Nederland. Bestuurlijk is het nagenoeg een voortzetting van Hunsingo en Fivelingo. De strategische agenda brengt in beeld welke opgaven nu in dit gebied aan de orde zijn en welke opgaven in de nabije toekomst op het gebied afkomen. In de agenda worden drie strategische programmalijnen onderscheiden die vragen om een sluitende aanpak van instrumenten, maatregelen en acties, zowel van de overheid, als van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

Deze programmalijnen zijn:

- het landschap dat ons draagt, omringt en verbindt;
- hoe wij samenleven, meedoen en samen werken;
- hoe wij wonen tussen Stad en Wad.

In het verlengde van deze programmalijnen beschrijft de strategische agenda vier majeure uitdagingen voor het gebied van Lauwerszee tot Dollard:

1. Meer mensen aan het werk;

---

<sup>2</sup> 1) Variant Hoogeland/Eemsdelta (variant Commissie-Jansen), 2) variant Hoogeland + Eemshaven/DAL en 3) variant DEAL/BMW.

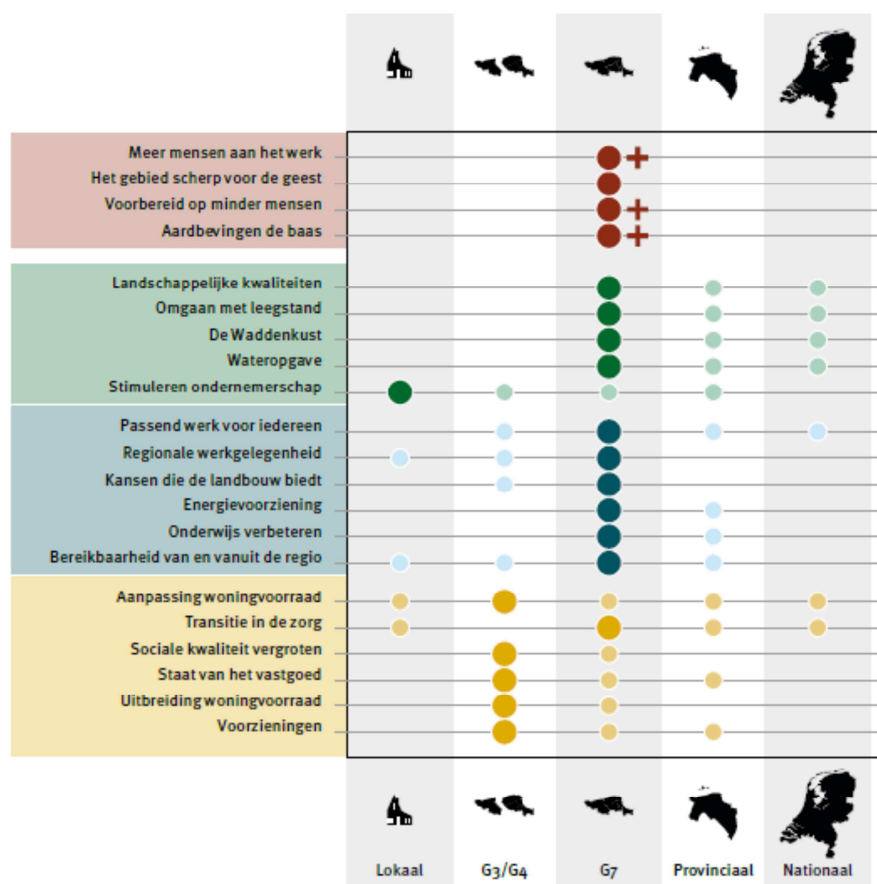
2. Het gebied op de kaart: nationaal en internationaal;
3. Voorbereid op minder mensen (verandering samenstelling en krimp van de bevolking);
4. Aardbevingen de baas.

Deze ontwikkelingen zijn zo complex dat deze niet door een individuele gemeente beantwoord kunnen worden. Extra bestuurskracht en organiserend vermogen zijn noodzakelijk, evenals strategisch partnerschap met de stad, de provincie Groningen, maatschappelijke partners en andere samenwerkingsverbanden.

Aan de hand van de drie programmalijnen, de vier majeure uitdagingen én de bestuurlijke noties, wordt in de strategische agenda vastgesteld op welk schaalniveau de nieuwe gemeente het beste kan worden ingericht. De strategische agenda reikt hiervoor inhoudelijke handvatten aan. In deze agenda is de G7-variant steeds gespiegeld aan de G3/G4-variant. Bij de G3/G4-variant gaat het om drie verschillende opties, waarbij steeds twee gemeenten ontstaan. In de strategische agenda is geen nader onderscheid gemaakt tussen deze drie opties binnen de G3/G4-variant, omdat het voor de inhoudelijke gebiedsopgaven niet uitmaakt welke variant voorligt.

In de strategische agenda zijn de verschillende onderdelen van de gebiedsopgaven gerangschikt naar het schaalniveau, waarop zij inhoudelijk het beste kunnen worden aangepakt. Dit leidt tot het volgende beeld.

*Schema: Gebiedsopgaven en schaalniveaus uit: strategische agenda 'Van Lauwersee tot Dollard tou' (september 2014)*



Volgens de strategische agenda is de G7-variant het passende schaalniveau voor de vier majeure uitdagingen en voor een groot aantal gebiedsopgaven. Tegelijkertijd geeft deze agenda aan dat het nodig is om op en af te schalen naar andere niveaus.

Het gebied 'van Lauwerszee tot Dollard tou' beschikt over drie zeehavens. De strategische agenda beschrijft dat de havens belangrijke bouwstenen vormen onder de economie van de regio. *"Inhoudelijk ontstaat er meerwaarde wanneer de nieuw te vormen gemeente de drie havens en de nationale verbindingen en de regionale verbindingen met de stad bestrijkt"*, aldus de strategische agenda. De Commissie-Jansen adviseerde in 'Grenzeloos Gunnen' de (twee) havens onder te brengen in één bestuurlijke hand. Daarvoor had de commissie verschillende redenen:

- *De havens en het industriegebied daaromheen ontwikkelen zich in onderlinge samenhang en bestuurlijk dient dat optimaal te worden begeleid en gefaciliteerd. Met één gemeentebestuur is dat in de regel veel gemakkelijker dan met twee.*
- *In geval van calamiteiten en crisisbeheersing mag bestuurlijke verantwoordelijkheid nooit onduidelijk of diffuus zijn; ook dat risico wordt met één gemeentebestuur beter voorkomen dan met twee.*
- *Het is voor het havenschap gemakkelijker om voor 'de dagelijkse' zaken met één bestuur van doen te hebben dan met twee. Bovendien wordt op die manier bestuurlijke en ambtelijke kennis en ervaring op één plek geconcentreerd in plaats van op twee plekken: het havenschap heeft professionele ambtenaren en capabele bestuurders tegenover zich nodig."*

In aanvulling op de argumentatie van de Commissie-Jansen en het standpunt van Gedeputeerde Staten om bij de gemeentelijke herindeling in de regio Noord-Groningen het haven- en industriegebied van Eemshaven en de haven van Delfzijl onder te brengen in één nieuwe gemeente, zijn door de provincie in januari 2015 enkele nadere overwegingen genoemd. *"De vorming van één gemeente, waarvan zowel de Eemshaven als de haven van Delfzijl deel gaan uitmaken, maakt het makkelijker om één lokale en regionale visie te ontwikkelen op de fysiek-economische ontwikkeling van beide havens. Dit biedt betere kansen en mogelijkheden voor:*

- *het ontwikkelen van integraal beleid en uitvoeren hiervan met betrekking tot ruimtelijke ordening – in het bijzonder de opgaven op het gebied van windenergie – milieu en veiligheid;*
- *het (door)ontwikkelen van het onderscheidenlijke profiel van de havens en de sturing van de uitvoering hierop;*
- *dezelfde uitvoering van de gemeentelijke VTH-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) op basis van dezelfde gemeentelijke regelgeving voor de bedrijven en ondernemingen;*
- *de gemeente als een krachtige en professionele speler in de gemeenschappelijke regeling Groninger Seaports;*
- *het behalen van efficiencyvoordelen bij gezamenlijke investeringen / aanbestedingen;*
- *het relatiebeheer met bestaande bedrijven en de acquisitie van nieuwe bedrijven;*
- *de gemeente om de zogeheten buizenzone tussen de havens in één hand te ontwikkelen en vorm te geven.*

*Het beter benutten van deze kansen en mogelijkheden kan een positieve bijdrage leveren aan de grote economische betekenis van beide havens voor de werkgelegenheid in de nieuw te vormen gemeente en voor de regio Noord-Groningen als geheel.*

#### **Ad b. Financiële en personele aspecten**

In de afgelopen periode zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de financiële consequenties van herindeling. In deze onderzoeken is herindeling naar één gemeente (de G7-variant) steeds gespiegeld aan varianten, waarin twee gemeenten ontstaan (G3/G4-varianten). Waar mogelijk en relevant zijn binnen de G3/G4-variant de resultaten in beeld gebracht voor de drie verschillende opties binnen de G3/G4-variant<sup>3</sup>. Voordat we in deze paragraaf de hoofdpunten uit de verschillende onderzoeken presenteren, gaan we eerst nader in op de huidige financiële situatie.

---

<sup>3</sup> Verschillende opties binnen de G3/G4-variant zijn:

### ***Huidige financiële positie is kwetsbaar; niets doen is geen optie***

De huidige financiële positie van de Noord-Groninger gemeenten is kwetsbaar. Op dit moment hebben alle zeven gemeenten weliswaar een sluitende meerjarenbegroting, maar dit is wel met inbegrip van ruim € 8,5 miljoen aan nog te effectueren bezuinigingen. Alle gemeenten kennen een weerstandsvermogen dat, ook meerjarig gezien, voldoende is. Maar de realisering van de beleidsdoelstellingen leidt er ook toe dat de omvang van de nu geïnventariseerde reserves op 1 januari 2018 met een derde is afgenomen.

Los van een mogelijke herindeling zal de algemene uitkering zich in de komende jaren in negatieve zin ontwikkelen. Het meerjarenperspectief van de zeven gemeenten laat zien dat een bedrag van € 8,5 miljoen aan taakstellende bezuinigingen is opgenomen. Onzeker is nog in hoeverre deze bezuinigingen in de komende jaren gerealiseerd kunnen worden. Daarbij wordt in de uitgevoerde onderzoeken benadrukt dat het nog onduidelijk is welke aanslag de drie decentralisaties binnen het sociaal domein mogelijk zullen doen op het weerstandvermogen van de nieuwe gemeente(n). Het risico is hier aanwezig dat deze decentralisaties gepaard gaan met tekorten. De decentralisaties zijn voorsnog budgetneutraal begroot.

### ***Herindelingsscan Noord-Groningen 2014***

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de provincie Groningen hebben in november 2014 de 'Herindelingsscan Noord-Groningen' uitgebracht. De eerder uitgevoerde onderzoeken en achterliggende rapportages vormden de bouwstenen voor deze scan. We lichten hierna de hoofdpunten uit deze scan nader toe.

### ***Effecten van herindeling op algemene uitkering gemeentefonds***

Na een herindeling zal de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan de nieuwe gemeente op basis van de gegevens 2014 structureel lager zijn dan de optelsom van de algemene uitkeringen van de zeven gemeenten. Dat effect doet zich in Noord-Groningen voor in alle herindelingsvarianten. Dit wordt vooral veroorzaakt door de verdeelsystematiek van de algemene uitkering. Die is objectief, kosten georiënteerd en kent naast een algemene vaste voet van € 400.000 per gemeente voor dekking van de bestuurskosten voor de verschillende verdeelmaatstaven nog vaste en gemaximeerde vergoedingen. Door de fusie vervalt zes keer de vaste voet en worden overige vergoedingen gemaximeerd of in omvang beperkt.

Uit onderzoek naar de effecten van herindeling op de algemene uitkering uit het gemeentefonds komt naar voren dat de uitkering uit het gemeentefonds aan een G7-gemeente na herindeling structureel daalt met circa 5,3%. De korting op de algemene uitkering voor de G7-variant bedraagt, op basis van constante waarden en uitkeringen, circa € 5 miljoen. Bij de G3/G4-varianten is de achteruitgang in totaal iets minder, maar varieert deze sterk voor de verschillende varianten.

- 
- Twee gemeenten: Hoogeland (Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond [zonder Eemshaven]) en Eemsdelta (Delfzijl, Appingedam, Loppersum met Eemshaven) (conform advies Commissie-Jansen).
  - Twee gemeenten: BMW (Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond) en DAL (Delfzijl, Appingedam en Loppersum).
  - Twee gemeenten: BMW (Bedum, De Marne en Winsum) en DEAL (Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum).

<i>Tabel: Vergelijking nadelen gemeentefo ndsVariant</i>	Achteruitgang uitkering gemeentefonds in % en €					Totaalbedragen
<b>G3/G4-variant</b>	<b>Gemeente 1</b>			<b>Gemeente 2</b>		
Hoogeland/ Eemsdelta	Eemsdelta: -5,6% <sup>4</sup>	- € 2.579.800		Hoogeland: -1,7%	- € 834.200	- € 3.414.000
BMWE/DAL	BMWE: -4,9%	- € 2.192.000		DAL: -2,8%	- € 1.312.000	- € 3.504.000
BMW/DEAL	BMW: -3,8%	- € 1.143.000		DEAL: -3,7%	- € 2.278.000	- € 3.421.000
<b>G7</b>						- € 4.850.000

Bovenstaande tabel laat zien dat de G7-variant circa € 1,4 miljoen per jaar nadeliger uitpakt dan de andere varianten. De daling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds na herindeling bedraagt gemiddeld genomen in Nederland circa 2,5%. De achteruitgang in Groningen is dus zowel voor de G7-variant als gemiddeld genomen voor de G3/G4-varianten sterker dan gebruikelijk in ons land. De herindeling van Súdwest-Fryslân (fusie van vijf gemeenten) leidde tot een achteruitgang in het gemeentefonds van 3,5%. Met het Ministerie van BZK is daarom gesproken over compensatie. Uitkomst van dat gesprek is dat Minister Plasterk bereid is tot een financiële tegemoetkoming via de herindelingsmaatstaf. Om een nieuwe G7-gemeente bij haar start niet met een onevenredig grote achteruitgang te confronteren en een soepele overgang mogelijk te maken, heeft Minister Plasterk besloten dat tijdig voor de daadwerkelijke herindeling een generieke wijziging van de maatstaf herindeling van het gemeentefonds tot stand zal worden gebracht.

Deze zal in de specifieke situatie van Noord-Groningen resulteren in een incidenteel extra bedrag in de orde van grootte van € 8 miljoen, in aanvulling op de reeds bestaande herindelingsmaatstaf die bij een fusie van de zeven gemeenten, naar de huidige verwachting, leidt tot een uitkering van afgerond € 31 miljoen. Met deze aanvulling zal de uitkering op grond van de herindelingsmaatstaf in totaal rond de € 40 miljoen uitkomen. Deze incidentele € 8 miljoen zal in een periode van vier jaar vanaf de datum van herindeling uitgekeerd worden.<sup>5</sup> Met deze compensatie is het financiële nadeel procentueel gelijk gebracht met de achteruitgang in Súdwest-Fryslân<sup>6</sup>.

Uitgangspunt in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds is dat deze bedragen voldoende zouden moeten zijn om de lasten van de zogeheten frictiekosten te kunnen opvangen. De opbrengst van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wordt vooral bepaald door het aantal gemeenten dat wordt samengevoegd en het aantal inwoners dat daarbij betrokken is.

De berekende bedragen staan weergegeven in onderstaande tabel.

*Berekende uitkering maatstaf herindeling naar herindelingsvarianten bij herindeling per 1 januari 2018*

<b>Herindelingsvariant</b>	<b>Nieuwe gemeenten per 1-1-2018</b>	<b>Totale uitkering maatstaf herindeling 2017-2021 (in €)</b>
Noord-Groningen (G7)		31.105.242
Variant 1	Hoogeland Eemsdelta	15.396.500 10.166.025
Variant 2	BMWE DAL	15.396.500 10.166.025
Variant 3	BMW DEAL	10.043.118 15.708.743

Bron: Herindelingsscan Noord-Groningen 2014.

<sup>4</sup> 5,6% achteruitgang wordt veroorzaakt door de verschuiving van de Eemshaven.

<sup>5</sup> Het Ministerie van BZK meldt als voorbehoud dat de tweede fase van het groot onderhoud aan het gemeentefonds kan leiden tot een ander beeld over de ontwikkeling van de algemene uitkering. Als dit onderhoud leidt tot een positiever beeld ten opzichte van de huidige inzichten, dan zal er opnieuw overleg plaatsvinden en kan er sprake zijn van een verlaging van het genoemde bedrag.

<sup>6</sup> Deze herindeling leidde tot een achteruitgang in het gemeentefonds van 3,5%.



### **Ondersteuning provincie Groningen**

Zoals geschetst in paragraaf 2 van deze notitie, heeft de Commissie-Jansen in 'Grenzeloos Gunnen' opgemerkt dat bij de herindeling in Noord-Groningen de gemeenten in het begin extra ondersteuning vanuit de provincie zouden moeten krijgen om zo een min of meer gelijke start als de andere gemeenten te kunnen maken ('gelijk speelveld'-argument). In het verlengde van dit advies hebben de Noord-Groninger gemeenten de provincie verzocht om aanvullende financiële ondersteuning.

In reactie op dit verzoek geeft de provincie (per brief van 16 januari 2015) aan op dit moment geen reden te zien voor aanvullende financiële steun aan de nieuw te vormen gemeente of gemeenten in Noord-Groningen. In deze schriftelijke reactie brengt de provincie naar voren dat, sinds het verschijnen van het advies van de Commissie-Jansen, de provincie fors investeert in de leefbaarheid, de fysieke infrastructuur en versterking van de sociaal-economische en ecologische structuur van de regio Noord-Groningen als geheel en van individuele gemeenten. Zo draagt de provincie € 32,5 miljoen bij aan het bestuurlijke akkoord over de gaswinning en de daaruit voortgekomen Economic Board. Dat is een opmerkelijke redenering, want die gelden komen ook zonder herindeling beschikbaar en zijn bovendien in belangrijke mate geormerkt via het gaswinningsdossier.

In het kader van het 'Actieprogramma Werk, Energie en Leefbaarheid' heeft de provincie in mei 2013 besloten € 30 miljoen geconcentreerd beschikbaar te stellen om de leefbaarheid in de gemeenten Delfzijl, De Marne en Oldambt een stevige impuls te geven. Daarnaast zijn er verschillende (langjarige) programma's en projecten die specifiek ten goede komen aan individuele gemeenten in Noord-Groningen, aldus de schriftelijke reactie van de provincie Groningen. Wij zijn van mening dat hiermee onvoldoende recht is gedaan aan het advies van de Commissie-Jansen (dat door het provinciebestuur is omarmd) en zullen ons nader verstaan met het provinciebestuur.

### **Effect van herindeling op formatie**

Berenschot heeft formatiedoorrekeningen voor de verschillende herindelingsvarianten uitgevoerd. Voor de G7-variant leidt dit onderzoek tot de volgende conclusie. *"In de referentiegemeenten is de gemiddelde bruto-omvang van de formatie<sup>7</sup> fors hoger. Dat geldt eveneens voor de formatie voor uitvoerende taken. De netto-omvang<sup>8</sup> is 18% lager dan in de referentiegemeenten."* Verklaring van deze conclusie ligt in het feit dat de gemeenten de afgelopen jaren al fors hebben gesneden in hun ambtelijke formatie, hun werkprocessen hebben vereenvoudigd of meer de samenwerking hebben gezocht. Bij de verschillende spiegelvarianten varieert de afwijking in de formatie van de huidige gemeenten ten opzichte van de referentiegemeenten in meer of mindere mate. Wij beschouwen de 'lean and mean'-wijze van organiseren van onze primaire processen als uitgangspunt en als uitdaging voor de nieuwe situatie, waarbij de formatie dient te zijn toegerust voor de opgaven waarvoor de nieuwe gemeente(n) zich gesteld ziet (zien).

Berenschot merkt in het onderzoek op dat er met een herindeling mogelijk efficiencywinst geboekt kan worden op overhead en beleidsmedewerkers. In het onderzoek is echter niet meegenomen of de formatie na herindeling voldoende is om het toekomstige takenpakket goed te kunnen uitvoeren. Berenschot concludeert dan ook dat een efficiencywinst op de formatie niet kan worden ingeboekt. Meer in het algemeen wijst onderzoek op dit punt uit dat dit type winst in de praktijk veelal niet gerealiseerd wordt.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Bij de bruto-omvang gaat het om de totale omvang van de ambtelijke organisatie, ofwel de toegestane formatie, inclusief formatie voor uitvoerende taken en vacatureruimte.

<sup>8</sup> De netto-omvang van de formatie betreft de som van het aantal f.t.e.'s voor het primaire proces en de overhead.

<sup>9</sup> Uit onderzoek van Coelo komt eveneens naar voren dat veronderstelde voordelen of inverteertheffingen noodzakelijkerwijs worden besteed aan andere zaken.

Tegelijkertijd biedt schaalvergroting mogelijkheden om effectiviteit, kwaliteit en professionaliteit van de dienstverlening beter te organiseren. Kwetsbaarheid van huidige ambtelijke organisaties wordt hiermee ondervangen. Een beweging van opschaling brengt kansen met zich mee om een kwaliteitsslag te realiseren van de ambtelijke organisatie. Daarbij is van belang organisatorische consequenties te verbinden aan inhoudelijke en bestuurlijke opgaven, mensen en middelen te organiseren en keuzes te maken als het gaat om de organisatie van de dienstverlening.

Dit vergt investering – ook in financiële zin – in kwaliteit en vraagt om tijdig anticiperen op de inrichting van een gemeentelijke organisatie die in staat is de bestuurlijke ambities te ondersteunen en complexe maatschappelijke taken adequaat uit te voeren. Door Berenschot is gecijferd dat dit een investering vergt van naar schatting € 5 miljoen. De werkelijke hoogte kan op dit moment echter niet worden gecijferd, omdat deze uiteindelijk afhankelijk is van de wijze waarop de nieuwe werkprocessen worden ingericht. Om met de beweging van opschaling een kwaliteitsslag te kunnen realiseren, is het derhalve van belang nu reeds bepaalde taken of opgaven te benaderen vanuit de vraag: *‘Hoe zouden we dit doen als we één gemeente of twee gemeenten zouden zijn?’* Dit kan veel tijd en energie besparen.

### ***Belastingen, heffingen en lastendruk voor de burger***

Samenvattend komt uit het onderzoek door het COELO naar voren, dat zowel in de nieuwe gemeente Noord-Groningen (G7) als in de drie alternatieve herindelingsvarianten de ozb-opbrengst per inwoner toeneemt in de gemeenten Appingedam, Bedum, Loppersum en Winsum, indien deze wordt vergeleken met de huidige situatie. Deze vier gemeenten hebben nu de laagste opbrengst per inwoner. Omdat Eemsmond in 2014 de hoogste ozb-opbrengst heeft, daalt de opbrengst per inwoner in alle vier herindelingsvarianten. In de gemeenten De Marne en Delfzijl varieert de ontwikkeling van de ozb-opbrengst. Afhankelijk van de gekozen herindelingsvariant, stijgt of daalt deze.

Afhankelijk van de herindelingsvariant, valt – afhankelijk van de huidige situatie per gemeente – de ene belasting hoger uit en de andere heffing lager (laagste tarieven zullen stijgen, hoogste tarieven zullen dalen). Bij drie gemeenten (Eemsmond [m.n. afvalstoffenheffing], Bedum en Winsum) zal bij een herindeling gemiddeld genomen sprake zijn van een stijging van de belastingdruk. Bij de andere gemeenten zal de belastingdruk nagenoeg gelijk blijven dan wel dalen.

### ***Bijzondere positie van de Eemshaven***

De Eemshaven neemt een bijzondere positie in als het gaat om de verdeling van baten en lasten. Bij een keuze voor één van de drie mogelijkheden binnen de G3/G4-varianten veroorzaakt de Eemshaven een onevenwichtig effect. Omdat deze haven een bedrijventerrein betreft, zal door toevoeging van de haven aan een gemeente de verdeling tussen woningen en niet-woningen veranderen. De gemeente met de Eemshaven ontvangt een hogere opbrengst uit ozb van niet-woningen, dan wanneer de Eemshaven geen onderdeel uitmaakt van een heringedeelde gemeente. De totale WOZ-waarde is aanzienlijk hoger als de Eemshaven deel uitmaakt van de gemeente.

Bij de herindelingsvariant Hoogeland/Eemsdelta gaan als gevolg van de afsplitsing van de Eemshaven WOZ-waarden en de daarvan afgeleide ozb-inkomsten (rond € 6 miljoen) over naar de Eemsdelta. Deze fusiegemeente wordt, door de toename van de WOZ-waarden gekort op de algemene uitkering ten bedrage van € 1,3 miljoen. Per saldo een voordeel van € 4,7 miljoen. De nieuwe gemeente Hoogeland daarentegen ontvangt per saldo € 4,7 miljoen minder inkomsten, omdat de ozb-inkomsten met € 6,0 miljoen afnemen en de algemene uitkering met € 1,3 miljoen toeneemt.

Het herverdelingseffect van de bijzondere financiële positie van de Eemshaven speelt derhalve alleen bij de varianten met een herindeling naar 2 gemeenten en niet bij de G7-variant.

Hierbij moet worden aangetekend dat door negatieve ontwikkelingen op de energiemarkt, de baten ozb in Eemsmond vanuit de (energiecentrales in de) Eemshaven structureel minder kunnen zijn dan eerder ingeschat.

#### ***Krachten bundelen voor genereren financiering***

De opgaven waarvoor Noord Groningen staat, noodzaken tot gezamenlijke afwegingen en keuzes. De ervaringen met de bovengemeentelijke woon- en leefbaarheidsplannen leren dat in gezamenlijkheid een ander type afweging en meer toekomstbestendige keuzes in het belang van de regio worden gemaakt.

Noord-Groningen ziet zich gesteld voor de majeure gebiedsopgaven, zoals deze zijn uitgewerkt in de strategische agenda. Deze opgaven zijn aan de orde, ongeacht de bestuurlijke inrichting van het gebied. Daarbij staat het gebied voor de opgave financiering te genereren en fondsen aan te boren bij de provincie, het SNN, de Rijksoverheid en Europa.

Als individuele gemeenten is dat een lastige, zo niet ondoenlijke opgave. Het risico van onderlinge concurrentie, suboptimale oplossingen of onvoldoende toekomstbestendige oplossingen ligt op de loer. Het genereren van de benodigde middelen voor het effectief aanpakken van de majeure uitdagingen en gebiedsopgaven vergt gezamenlijk optreden.

#### ***Ad c. Kleinschaligheid en overheidsnabijheid***

Onderdeel van de verkenning betreft het onderzoek op welke wijze naast de beweging van opschaling, invulling gegeven kan worden aan het organiseren van kleinschaligheid, burgersnabijheid en toegankelijkheid van bestuur. Dit onderzoek heeft geresulteerd in de rapportage 'Kleinschaligheid en overheidsnabijheid' (september 2014) en laat zien dat het organiseren van kleinschaligheid niet zozeer afhankelijk is van de schaal van de gemeente, maar vooral van inwoners zelf, van de cultuur en van de toegankelijkheid van bestuur en politiek. Kleinschaligheid is niet zozeer een dilemma, maar een keuze en een kwestie van bereidheid alsook bestuurlijke wil om dit te organiseren.

Tegelijkertijd komt uit het onderzoek naar voren dat de beweging naar kleinschaligheid aansluit bij het huidige tijdsgewricht waarin andere bestuurlijke verhoudingen ontstaan tussen overheid, markt en samenleving en waarbij meer wordt verwacht van burgerkracht en zelfredzaamheid. De overheid zal zich op een andere wijze moeten gaan verhouden tot inwoners, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven.

Los van de schaal van een gemeente vraagt de veranderende context waarin de overheid opereert, van gemeenten dat zij nieuwe verbindingen en vormen van samenwerking organiseren met de samenleving.

Ervaringen binnen de huidige Noord-Groninger gemeenten laten zien dat participatie en het organiseren van burgersnabijheid al stevig worden neergezet in de afzonderlijke gemeenten. Het gebied en met name de dorpen en buurtschappen zijn gewend te opereren vanuit eigen kracht. De tendens binnen het huidige tijdsgewricht van meer zelfredzaamheid is geworteld in onze samenleving.

Ook elders in ons land zijn goede ervaringen opgedaan met het ontwikkelen van kernenbeleid en het organiseren van kleinschaligheid. Bij de vertaalslag van ervaringen elders dient nadrukkelijk rekening te worden gehouden met de totale oppervlakte en het grote aantal kernen van de nieuw te vormen gemeente, wanneer gekozen wordt voor de G7-variant.

De majeure uitdagingen, de urgente, maatschappelijke gebiedsopgaven en de financiële opgaven, zoals eerder in deze notitie uitgewerkt, vragen om denken en doen op de schaal van de G7.

Het tegelijkertijd ontwikkelen van effectief kernenbeleid en invulling geven aan kleinschaligheid vergt specifieke competenties van bestuur, politiek en ambtelijke organisatie, waarbij politici, bestuurders en ambtenaren in staat moeten zijn steeds te schakelen van groot naar klein en vice versa.

Het rapport over 'kleinschaligheid en overheidsnabijheid' benadrukt dat anticiperen op herindeling van belang is. Op te pakken taken of opgaven dienen steeds benaderd te worden vanuit de vraag: 'Hoe zouden we dit doen als we één gemeente zijn?' Dit kan veel tijd en energie besparen.

## **5. Dilemma's**

Nu de hoofdpunten uit de uitgevoerde onderzoeken nader zijn toegelicht en we de onderzoeksresultaten overzien, is als hoofdvraag aan de orde: *Welke type gemeente is vereist, om de majeure gebiedsopgaven en financiële vraagstukken adequaat en daadkrachtig van een antwoord te voorzien, terwijl tegelijkertijd nieuwe verhoudingen ontstaan tussen overheid en samenleving?* Voor een nadere duiding van deze vervolgvraag gaan we in deze paragraaf nader in op enkele dilemma's. Deze dilemma's komen in de strategische agenda uitgebreider aan bod.

### ***Dilemma 1: Verschillende schaalniveaus voor verschillende opgaven***

De verschillende uitdagingen en gebiedsopgaven, zoals beschreven in de strategische agenda, vragen om een aanpak op verschillende schaalniveaus. Er is niet één schaalniveau dat, geredeneerd vanuit de inhoud, in alle opzichten passend is voor de uiteenlopende majeure uitdagingen en complexe gebiedsopgaven waarvoor Noord-Groningen zich nu en in de toekomst gesteld ziet.

### ***Dilemma 2: Vereiste bestuurskracht op regionaal niveau en huidige samenwerkingsverbanden op kleinere schaal***

De huidige samenwerkingsrelaties van de zeven gemeenten betreffen vormen van samenwerking tussen drie of vier, en soms ook zeven, gemeenten. Samenvoeging van de zeven gemeenten naar één of twee gemeenten (G3/G4-variant) sluit aan bij deze huidige samenwerkingsrelaties. Daarbij biedt de G7-variant meerwaarde, als het gaat om het ontwikkelen van bestuurs- en doorzettingskracht op de grote thema's en het invullen van partnerschap naar grotere partijen en samenwerkingsverbanden. Ook de noodzaak van de versterking van het zogenoemde publieke spoor in het gaswinningsdossier wijst in deze richting.

### ***Dilemma 3: Stad en ommeland***

Met de huidige zeven gemeenten is geen sprake van een evenwichtige situatie ten opzichte van de stad Groningen. Onze tegenwoordige gemeenten zijn (onder andere op economisch gebied) onvoldoende in staat te fungeren als partner van de stad. Het ontbreekt nu aan één aanspreekpunt voor grote dossiers waarin zowel de stad als Noord-Groningen een groot belang hebben voor de toekomst. Daarnaast is in de huidige situatie onvoldoende sprake van één coherent ruimtelijk orderings- en milieubeleid voor de drie havens, de industriegebieden en het Werelderfgoed De Waddenzee.

### ***Dilemma 4: Lokale energie versus een grotere bestuurlijke schaal***

Economie en het sociale domein zijn beleidsterreinen waarbij sprake is van de paradox van bovenlokaal beleid en lokaal maatwerk. Op deze terreinen zijn zorginstellingen en gemeenten juist al in grote samenwerkingen op het niveau van Noord-Groningen en soms nog groter bezig om tot afspraken op gebiedsniveau te komen. De ervaringen op dit terrein leren dat lokale energie en een grotere bestuurlijke schaal elkaar wederzijds kunnen versterken.

## **6. Afsluiting: Overwegingen en duiding uitkomsten verkenning**

### ***Overwegingen***

De opdracht, zoals in december 2013 geformuleerd door de raden, is uitgevoerd. De resultaten van de nadere verkenning van een mogelijke herindeling naar één gemeente Hoogeland-Eemsdelta,

gespiegeld aan drie andere varianten, zijn beschikbaar. Met de colleges van B&W, gemeenteraden en de samenleving van Noord-Groningen gaan we graag in gesprek over de uitkomsten van deze verkenning en over de hoofdvraag die voor het vervolgtraject beantwoord moet worden. We verwoorden deze vraag als volgt: *Welke type gemeente is vereist, om de majeure gebiedsopgaven en financiële vraagstukken adequaat en daadkrachtig van een antwoord te voorzien, terwijl tegelijkertijd nieuwe verhoudingen ontstaan tussen overheid en samenleving?*

De strategische agenda merkt op dat de daarin geïdentificeerde ontwikkelingen zo complex zijn, dat deze niet door een individuele gemeente beantwoord kunnen worden. Extra bestuurskracht en organiserend vermogen zijn noodzakelijk, aldus de strategische agenda. Tegelijkertijd is eerder in deze notitie geschetst dat in het huidige tijdsgewricht andere bestuurlijke verhoudingen ontstaan tussen overheid, markt en samenleving. Binnen deze nieuwe verhoudingen wordt steeds meer verwacht van burgerkracht en zelfredzaamheid.

Los van de schaal van een gemeente vraagt de veranderende context waarin de overheid opereert, van gemeenten dat zij nieuwe verbindingen en vormen van samenwerking organiseren met de samenleving. Deze ontwikkelingen vragen om een bewuste rolkeuze van de gemeente in relatie tot de samenleving, waarbij de mogelijke rol van de overheid varieert van loslaten tot faciliteren en van stimuleren tot regisseren of reguleren.

De vraag of een G7-variant of een G3/G4-variant de beste oplossing is, is niet alleen een kwestie van getallen, van inhoudelijke opgaven en van rolkeuze in relatie tot andere partners. Het is ten diepste ook een politiek-maatschappelijke vraag met welke ambitie de geschetste uitdagingen en opgaven moeten worden aangepakt. Voor de één is een dienende gemeente een wenkend perspectief, met een visie op zelfredzaamheid van inwoners en een nadrukkelijke focus op de participatiemaatschappij. De ander is overtuigd van de noodzaak van een op ontwikkeling en realisatie gerichte aanpak met de inzet van de daarbij behorende strategische instrumenten op een hoger schaalniveau. In de nieuw te vormen gemeente(n) zal sprake moeten zijn van samenhang tussen een stevige, rationeel zakelijke bestuurlijke organisatie enerzijds en nabijheid en betrokkenheid anderzijds. Dit betekent dat de rol van de gemeente per onderwerp of opgave zal verschillen en dat een bewuste rolkeuze van belang is.<sup>10</sup> Daarbij is participatie van inwoners en stakeholders een voorwaarde voor succesvol en effectief strategisch opereren op regionale schaal. Bij elke variant is aandacht voor de participatiemaatschappij een vereiste.

### ***Duiding uitkomsten verkenning***

In december 2013 hebben de raden van de BWM-DEAL-gemeenten – vanuit verschillende vertrekpunten – aangegeven dat een G7-variant ten opzichte van een herindeling met uiteindelijk twee gemeenten meerwaarde kan hebben. Opdracht van de raden aan de colleges van B&W was deze meerwaarde langs de lijn van vijf thema's uit te werken en te spiegelen aan de voorstellen voor herindeling met twee gemeenten. Deze thema's zijn in deelrapporten uitgewerkt.

Nu is de vraag aan de orde welke duiding gegeven kan worden aan de onderzoeksresultaten, zodat de uitkomsten van de verkenning een betekenisvolle rol kunnen spelen bij de uiteindelijke bestuurlijke afwegingen.

Vooraf moet gesteld worden dat conclusies, die uit de deelrapporten worden getrokken, altijd beïnvloed worden door opvattingen over het gewicht dat aan die vele factoren toegekend wordt. Ook zullen conclusies en keuzes beïnvloed worden door opvattingen over de rol die gemeenten spelen of zouden moeten spelen in de benadering van de aan de orde gestelde vraagstukken.

---

<sup>10</sup> De Raad voor het openbaar bestuur ontwikkelde de overheidsparticipatieladder en maakte onderscheid naar de volgende rollen: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren. *'Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving'* (december 2012).

Zo kunnen de conclusies bij een rolopvatting dat beheersvraagstukken primair staan, anders uitpakken dan wanneer het accent in de ogen van het gemeentebestuur meer op ontwikkelen moet liggen.

Dat gesteld zijnde, tekenen zich de volgende hoofdlijnen af:

- De strategische vraagstukken op het gebied van de regionale economie, de havenontwikkeling en de vraagstukken samenhangend met de aardbevingsproblematiek vereisen een bundeling van bestuurskracht waarbij het G7-niveau het meest relevante niveau wordt geacht.
- Met de G7-variant worden enkele forse problemen opgelost of verminderd, zoals het onderbrengen van de drie havens in één bestuurlijke hand. en het publieke spoor in het gaswinningsdossier. Daarmee is ook de ondeelbaarheid van Eemsmond en Eemshaven niet meer aan de orde.
- Lokale werkgelegenheidsinitiatieven en de woningmarkt kunnen op het niveau van twee clusters van gemeenten aangepakt worden.
- Gelet op de toezegging van de Minister van BZK zijn er, voor de gemeentelijke financiën, in de overgangsfase geen relevante verschillen tussen de twee schaalniveaus van herindeling. Daarbij geldt dat – gelet op de aard en de schaal van de opgaven in dit gebied, maar ook als kansen benut willen worden – in alle gevallen de structurele problemen met betrekking tot de gemeentelijke financiën niet opgelost zijn. Dat is overigens ook zo als er geen enkele herindeling zou plaatsvinden.
- Wat burgers nabijheid betreft, zijn de verschillen tussen de varianten gering. De bestuurlijke wil om betrokkenheid van burgers op een zo laag mogelijk schaalniveau te organiseren is voor de uitkomst veel belangrijker dan het verschil tussen één of twee gemeenten in het gebied.

In de meest algemene zin leidt dit tot het volgende antwoord op de door de gemeenteraden geformuleerde vragen:

- De meerwaarde van één gemeente ten opzichte van varianten met twee gemeenten is aanwezig en ligt met name op de terreinen van regionale economie, werkgelegenheid en versterking van de bestuurskracht bij de aanpak van de aardbevingsproblematiek. Daarnaast mag bij één gemeente een meer duurzame bestuurlijke oplossing verondersteld worden dan bij twee gemeenten (in de zin van toekomstbestendigheid van de herindelingsvariant).
- Voor het thema van financiën geldt een neutrale uitkomst, dankzij de aanvulling voor vier jaar op de algemene uitkering uit het gemeentefonds bij een keuze voor de G7-variant.
- Voor het thema kleinschaligheid en overheids nabijheid geldt dat dit thema als neutraal kan worden beschouwd. wat betreft de keuze tussen de varianten.

Voor deze verkenning is in onderlinge samenhang onderzoek gedaan naar de inhoudelijke maatschappelijke opgaven van onze regio, de financiële situatie en de organisatie van kleinschaligheid en overheids nabijheid. De bestuurlijke afwegingen over het vervolg vragen om het bewaren van de onderlinge samenhang tussen deze onderwerpen.

#### **Bijlagen:**

1. Strategische agenda 'Van Lauwerszee tot Dollard tou' (september 2014).
2. 'Herindelingsscan Noord-Groningen', provincie Groningen en Ministerie van BZK (november 2014).
3. Rapportage Financiën, bestaande uit de volgende deelrapporten:
  - 3.1 Rapport bureau Pauw over effecten van herindeling op algemene uitkering uit het gemeentefonds (2013).
  - 3.2 Samenvatting financiële rapporten (september 2014).
  - 3.3 Robuustheid in financiële zin.
  - 3.4 Groningen verbindt, Formatiedoorrekening herindelingsvarianten G7, Berenschot (juni 2014).
4. Rapport belastingen en herindeling Hoogeland en Eemsdelta van Coelo (juni 2014).
5. Stapelingsonderzoek KING (maart 2014).
6. Rapportage 'Kleinschaligheid en overheids nabijheid' (september 2014).