



provincie  
groningen

bezoekadres: Martinikerkhof 12

postadres: Postbus 610  
9700 AP  
Groningen

algemeen telefoonnr.: 050 316 49 11

algemeen faxnr.: 050 316 49 33

www.provinciegroningen.nl  
info@provinciegroningen.nl

GEDEPUTEERDE STATEN

## AANTEKENEN

Aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties  
Mevrouw A. Bijleveld  
Postbus 20.011  
2500 EA DEN HAAG

Datum : 2 september 2008  
Briefnummer : 2008-49.295/36/A.18, ABJ  
Zaaknummer : 126707  
Behandeld door : Töller B.  
Telefoonnummer : (050) 316 4915  
Antwoord op :  
Bijlagen : 6  
Onderwerp : Herindelingsadvies Oldambtgemeenten

Geachte mevrouw Bijleveld,

1. De gemeenteraden van Reiderland, Scheemda en Winschoten hebben op 28 augustus 2008 vastgesteld een gelijkloidend besluit inzake een herindelingsadvies. Het advies strekt er toe de drie gemeenten volledig samen te voegen tot een nieuwe gemeente.

Thans wordt de bevolking in de gelegenheid gesteld voorstellen te doen omtrent een naam voor de te vormen gemeente. Naar verwachting zullen de gemeenteraden eind september a.s. een besluit nemen omtrent de naam die de voorkeur heeft. Wij zullen u over de inhoud van dat besluit zo spoedig mogelijk informeren.

2. De omliggende gemeenten Delfzijl, Pekela, Bellingwedde en Menterwolde zijn door de drie samen te voegen gemeenten reeds eerder gevraagd hun zienswijze over de samenvoeging kenbaar te maken. Zowel Delfzijl, Pekela als Bellingwedde hebben laten weten geen behoefte te hebben aan het maken van opmerkingen omtrent de samenvoeging.

3. In het herindelingsadvies wordt uitgebreid ingegaan op de aanleiding van de samenvoeging van de drie gemeenten.

De drie gemeenten werken reeds langere tijd intensief samen op verschillende beleidsterreinen. Dat heeft geleid tot het aangaan van diverse gemeenschappelijke regelingen tussen uitsluitend deze drie gemeenten. Na samenvoeging zullen deze gemeenschappelijke regelingen van rechtswege zijn opgeheven. Daarmee zal ook de bestuurslast verminderen.

Een tweede, niet minder belangrijke, reden is de verdere ontwikkeling van het woongebied Blauwe Stad dat is gelegen op het grondgebied van de drie gemeenten. Naar de mening van de drie gemeenten is verdere ontwikkeling daarvan gebaat bij een gemeentelijke samenvoeging.

Ons college onderschrijft deze argumentatie ten volje. Wij hebben in onze notitie inzake de bestuurlijke organisatie in 2006 al aangegeven dat wij voorstander zijn van een samenvoeging van de drie gemeenten. Het verheugd ons daarom dat thans de drie gemeenteraden een daartoe strekkend herindelingsadvies hebben vastgesteld.

4  
2  
0  
0  
0



4. Ons oordeel over de samenvoeging van de drie gemeenten is positief en wij geven u daarom in overweging een voorstel van wet in voorbereiding te nemen. Wij constateren dat de bevolking in ruime mate is geraadpleegd omtrent de samenvoeging. Van de gelegenheid tot het indienen van een zienswijze, gedurende de periode dat het ontwerp-herindelingsadvies ter inzage is gelegd (6 mei 2008 tot 1 juli 2008), heeft niemand gebruik gemaakt.

Voorafgaande aan de terinzagelegging zijn door de gemeenten meerdere inspraakbijeenkomsten ("Burgeravonden") georganiseerd waarop de bevolking in de gelegenheid was met het college van Burgemeester en Wethouders van gedachten te wisselen over de samenvoeging. De inhoud van deze avonden is vooral agendavormend gebleken voor het bestuur van de nieuwe gemeente. met name de eigenheid van de dorpen en het daarvoor te voeren beleid was op veel avonden een centraal thema. De puntsgewijze verslagen van deze burgeravonden zijn als bijlage bij het herindelingsadvies bijgevoegd.

Voorts werd in een vroegtijdig stadium een klankbordgroep ingesteld van maatschappelijke organisaties. Deze klankbordgroep heeft gedurende het proces de bestuurlijk samengestelde stuurgroep uit de colleges van adviezen voorzien. De klankbordgroep onderschrijft het herindelingsadvies.

In het herindelingsadvies wordt nader ingegaan op het vigerende (rijks)beleidskader herindeling. Wij delen de conclusie dat het herindelingsadvies in overeenstemming is met het (rijks)beleidskader.

5. Inzake de financiële gevolgen van de samenvoeging delen wij u het volgende mee.

In een eerdere fase is door uw ministerie samen met ons college een zg. begrotingsscan voor de nieuwe gemeente opgesteld. Die scan is door ons mede als basis gebruikt voor een beoordeling van het financiële perspectief van de nieuwe gemeente. Ook de thans bekende, recente, begrotingsresultaten in meerjarenperspectief ontwikkelen zich gunstig.

Alle drie gemeenten beschikken momenteel over voldoende weerstandscapaciteit. Aan de risico's is aandacht geschonken waarbij wij opmerken dat regelmatige actualisatie in alle drie gemeenten en kwantificering van risico's in de gemeenten Reiderland en Scheemda gewenst is.

De reservepositie van de drie gemeenten is, in relatie tot de risico's, als voldoende te kwalificeren.

De gemeentebesturen zijn zich bewust van de onderhoudstoestand van de kapitaalgoederen. Indien sprake is van achterstallig onderhoud is hiervoor een verklaring en in oplossingen is of wordt voorzien.

Binnen de drie gemeenten wordt hard gewerkt aan de voorbereiding van de nieuwe gemeente. Zo zijn werkgroepen ingesteld die zich bezighouden met de harmonisatie van de diverse verordeningen, financieel beleid en beheer, automatisering etc. etc.

Op basis van de thans bekende informatie, zoals in deze zienswijze weergegeven, kan worden verwacht dat de levensvatbaarheid in financiële zin van de nieuw te vormen gemeente voldoende zal zijn

Een uitgebreidere financiële analyse hebben wij als bijlage I bijgevoegd.

NJ  
CJ  
CJ  
CJ  
NJ  
CJ  
CJ  
CJ

6. Deze brief is voorzien van 6 bijlagen: Bijlage I gaat in op de financiële positie van de nieuwe gemeente en is de verantwoordelijkheid van ons college, de bijlagen II, III en IV zijn de besluiten van de drie gemeenteraden, bijlage V is het herindelingsadvies dat vergezeld gaat van vier bijlagen (eveneens bijgevoegd).

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:



, voorzitter.



, secretaris.

23092008

**Herindelingsadvies gemeenten  
Reiderland, Scheemda en Winschoten**





## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b><i>Inleiding</i></b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b><i>Situatiebeschrijving en voorgeschiedenis</i></b>	<b>5</b>
2.1	De gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten	5
2.2	De weg naar samenwerking en fusievoornemen (2006 – 2008)	10
<b>3</b>	<b><i>De nieuwe gemeente</i></b>	<b>12</b>
3.1	Motieven gemeentelijke herindeling	12
3.2	Kenmerken nieuwe gemeente	13
3.3	Uitdagingen en ambities nieuwe gemeente	14
3.4	Naam, buitengrenzen en fusiedatum	16
<b>4</b>	<b><i>Toetsing aan beleidskader gemeentelijke herindeling BZK</i></b>	<b>17</b>
4.1	Toetspunt draagvlak	17
4.2	Toetspunten bestuurskracht en duurzaamheid	19
4.3	Toetspunt interne samenhang	20
4.4	Toetspunt regionale samenhang en evenwicht	20
4.5	Toetspunt planologisch ruimtebehoefte	20
4.6	Conclusie	20
<b>5</b>	<b><i>Financiële en personele aspecten</i></b>	<b>21</b>
5.1	Begrotingsresultaat en meerjarenperspectief	21
5.2	Afspraken inzake uitvoering begroting en investeringen tot fusiedatum	22
5.3	Financiële gevolgen van de fusie	22
5.4	Personele aspecten	23
<b>6</b>	<b><i>Inspraak en bestuurlijk overleg over herindelingsontwerp en de vervolgprocedure</i></b>	<b>24</b>
6.1	Verslag bestuurlijk overleg en inspraak	24
6.2	Arhi-procedure	24
6.3	Procedure daadwerkelijke fusievoorbereiding	24
<b>7</b>	<b><i>Tenslotte</i></b>	<b>25</b>
<b>8</b>	<b><i>Bijlagen</i></b>	<b>26</b>





## 1 Inleiding

In dit herindelingsadvies leggen de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten hun voornemen tot fusie vast, ten behoeve van de start van de wetgevingsprocedure in het kader van de Wet Algemene Regels Herindeling (Wet Arhi). Het nemen van het intentiebesluit tot samenvoeging van de drie gemeenten door de drie gemeenteraden op 23 januari 2008 was de eerste stap daarin. De vaststelling van het ontwerp herindelingsadvies was op 22 april 2008 de tweede. Het gaat nu om de derde en beslissende stap, de vaststelling van het herindelingsadvies. Uitgaand van normale besluitvormings- en wetgevingsprocedures kan op deze manier een fusie van de genoemde gemeenten per 1 januari 2010 een feit zijn. Dit herindelingsadvies is nadrukkelijk geen visiedocument. In een afzonderlijk traject wordt met bevolking en raad een visie voorbereid inclusief een visie op het dienstverleningsconcept.

Dit herindelingsadvies heeft de volgende indeling:

Hoofdstuk 2 gaat in op de voorgeschiedenis van dit fusieproces en beschrijft de huidige gemeenten en algemene aspecten van de nieuw te vormen gemeente. Hoofdstuk 3 gaat in op de motieven voor het fusiebesluit en de ambities van de nieuwe gemeente.

In hoofdstuk 4 wordt het fusievoornemen getoetst aan de hand van het toetsingskader van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor de beoordeling van voorstellen tot gemeentelijke herindeling. Hier is ook het onderdeel draagvlak opgenomen. Daarna volgen in hoofdstuk 5 enkele financiële en personele aspecten van de vorming van 1 nieuwe gemeente. Het laatste hoofdstuk bevat een verslag van het gevoerde bestuurlijk overleg en de gepleegde inspraak, alsmede een beschrijving van de vervolprocedure na vaststelling van dit herindelingsadvies.

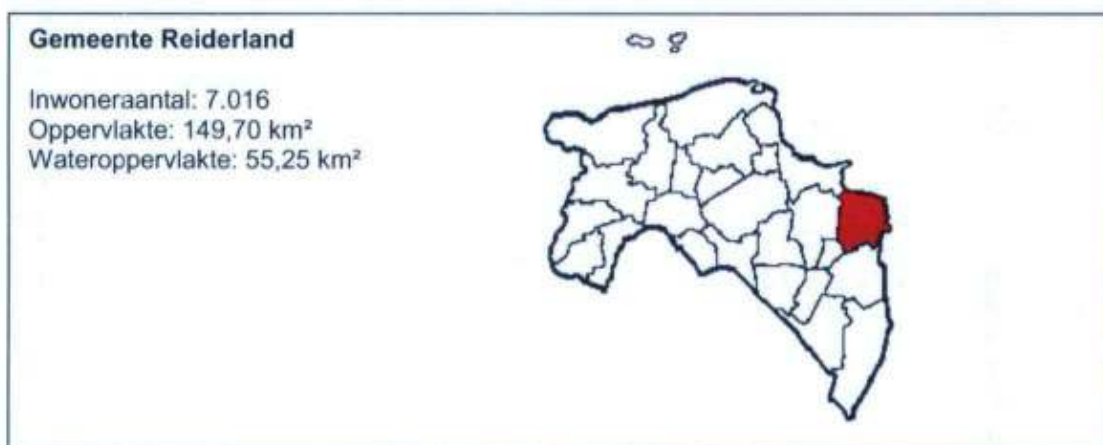




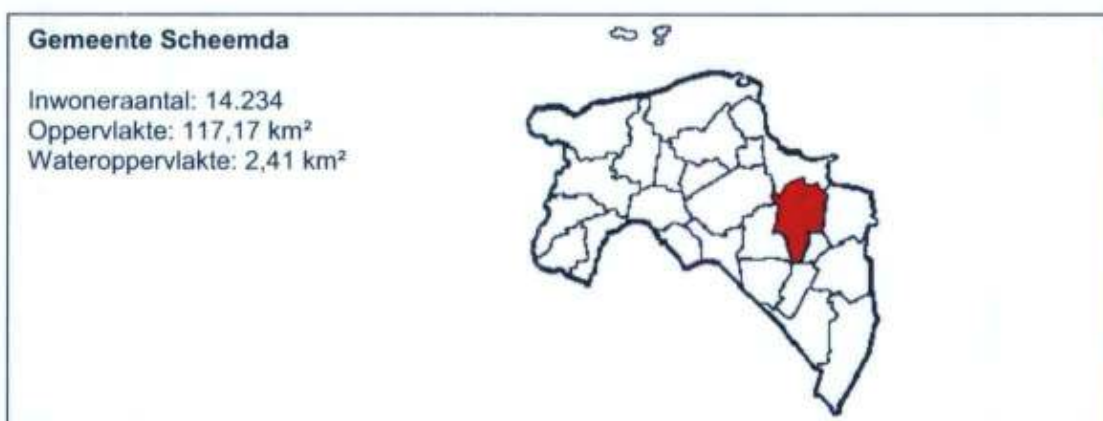
## 2 Situatiebeschrijving en voorgeschiedenis

### 2.1 De gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten

De drie gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten hadden op 1 januari 2008 gezamenlijk ca. 40.000 inwoners. Alleen de gemeente Groningen heeft in deze provincie meer inwoners.



*Figuur 1 Kerngegevens gemeente Reiderland*



*Figuur 2 Kerngegevens gemeente Scheemda*



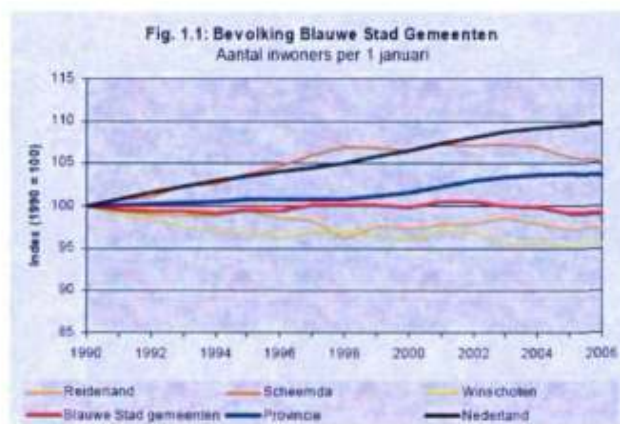


Figuur 3 Kerngegevens gemeente Winschoten

Voor de drie gemeenten gezamenlijk geldt dat het inwoneraantal al sinds het begin van de jaren '90 vrijwel stabiel is. De gemeente Scheemda is het hardst gegroeid (3,3%/jr). Zowel Reiderland (-1,6%/jr) als Winschoten (-2,8%) zijn sinds 1990 kleiner geworden. De provincie heeft sinds 1990 bijna 4% meer inwoners gekregen en Nederland bijna 10% meer.

### Bevolkingsopbouw

Het aandeel jongeren in de leeftijdscategorieën onder de 20 jaar ligt voor de drie gemeenten tezamen vrijwel gelijk aan het provinciale gemiddelde, 0,5%-punt onder het landelijk gemiddelde.



Figuur 4 Bevolking Blauwestad gemeenten



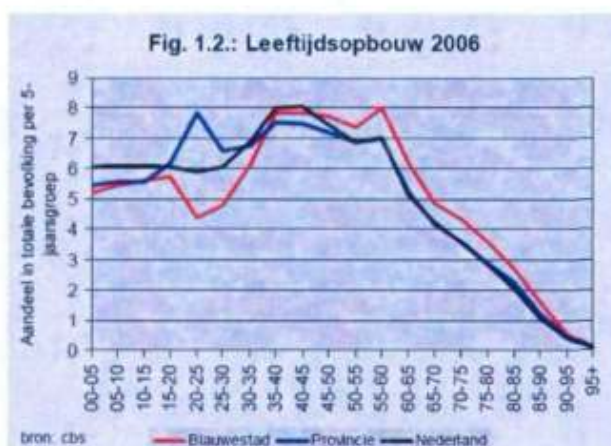
De bij de Groninger gemeenten gebruikelijke relatieve dip bij twintigers is wat minder sterk aanwezig (-1,5%-punt t.o.v. het landelijk gemiddelde) dan gemiddeld in de provincie, vooral door de opbouw in de gemeente Winschoten.

Vanaf 45 jaar is het aandeel per leeftijdscategorie ruim boven het gemiddelde. Het aantal jongeren onder de twintig in de drie gemeenten gezamenlijk ligt sinds 1990 rond de 8700. De afname van het aantal bewoners in de leeftijd tussen de 20 en 40 gaat sinds medio jaren negentig veel harder dan gemiddeld in de provincie en komt voor de periode vanaf 1992 uit op ca. 30% tegen ca. 11% provinciaal en landelijk. Het aantal inwoners in de leeftijdscategorie van 40 tot 60 is sinds 1992 met ca. 22% gestegen. Het aantal 65+'ers in de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten is zeer stabiel. Voor de totale bevolking in de werkbare leeftijd van 20 tot 65 geldt dat het aantal in de drie gemeenten na een stijging van ca. 2,5% eind jaren negentig weer vrijwel gelijk is aan het aantal van begin 1992 terwijl er provinciaal sprake is van een stijging van ca. 2,5% over de gehele periode.

De gemiddelde leeftijd in de gemeenten ligt op ca. 42,2 jaar en dat is ca. 3 jaar boven de gemiddelde leeftijd in de provincie Groningen.

De gemiddelde leeftijd is bijna de hoogste in de provincie. Het aandeel 65+'ers is wel stabiel terwijl dat elders steeds meer groeit. De leeftijdstoename zit hem dan ook meer in een verschuiving in jongere leeftijdscategorieën.

Het aantal jongeren is laag en het aantal allochtonen is vrij gebruikelijk voor kleine gemeenten in Groningen.



Figuur 5 Leeftijdsopbouw 2006

### Reiderland

Het aantal inwoners van de kleinste gemeente in Groningen is al jaren vrijwel constant 7000 inwoners. Sinds 1998 neemt het aantal jongeren weer toe, zelfs wat sterker dan gemiddeld in de provincie. In tegenstelling tot de meeste gemeenten neemt het aantal 65+'ers in Reiderland af, zelfs met 7% in de laatste 10 jaar.

Daarmee lijkt er in Reiderland geen sprake te zijn van vergrijzing of ontgroening, maar wordt de bevolkingssamenstelling meer gemiddeld.



### Scheemda

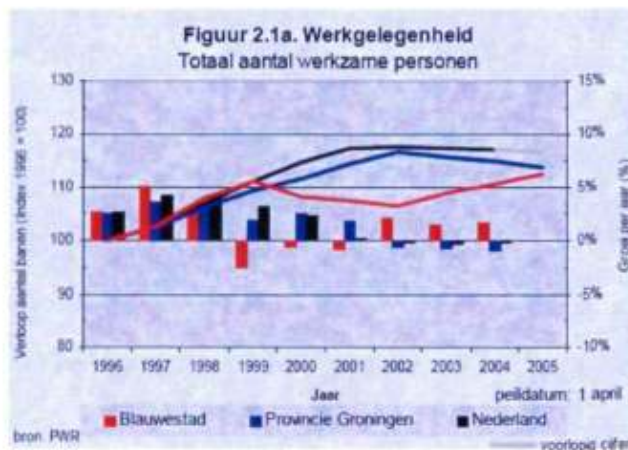
Met ruim 14.000 inwoners is Scheemda een heel gemiddelde gemeente in de provincie. Zowel het aandeel jongeren als ook het aandeel ouderen is heel modaal. Vooral het aandeel van de leeftijdsgroep van 40 tot 65 groeit boven gemiddeld en het aantal jong volwassenen daalt hard. Deze twee factoren zijn de belangrijkste oorzaak van de bovengemiddelde toename van de gemiddelde leeftijd in Scheemda en niet de toename van het aantal 65+'ers, want dat groeit maar half zoveel als gemiddeld in de provincie.

### Winschoten

Winschoten heeft een licht dalende omvang van de bevolking met nu bijna 18.500 inwoners. Winschoten is een van de sterkst vergrijsde en minst groene gemeenten in de provincie. Het aandeel allochtonen is vrij hoog voor Groningse begrippen. De beide andere gemeenten geven een tegenovergesteld beeld, waardoor er tezamen een meer Gronings beeld ontstaat.

### Arbeidsmarkt

In april 2005 waren er 15.800 banen in de gezamenlijke gemeenten, 274 meer dan in 2004 (+1,8%) en 1750 meer dan in 1996 (+12,5%). Van 1996 tot 1999 liep de groei van de werkgelegenheid gelijk op met de landelijke groei. Vanaf 2000 trad er een daling op om daarna weer versneld te gaan groeien terwijl er landelijk en voor de gehele provincie vanaf 2001 een daling intrad. Daardoor komt de uiteindelijke stijging van de werkgelegenheid in de periode 1996 - 2005 uit op gemiddeld 1,4%/jr. Het arbeidspotentieel van bijna 16.000 banen van de drie gemeenten is op de stad Groningen na het grootste in de provincie.

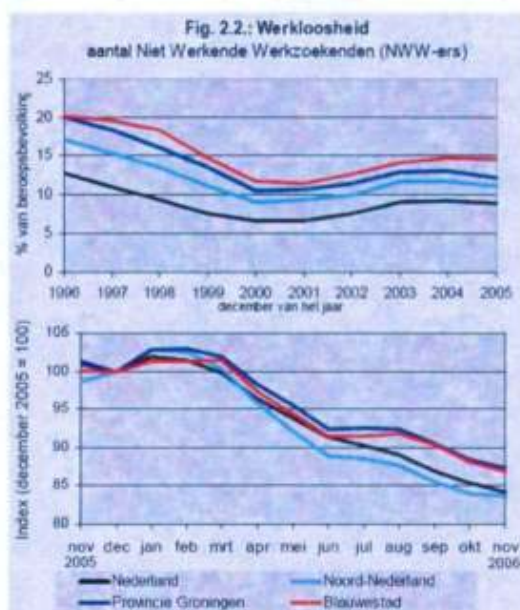


Figuur 6 Werkgelegenheid



In 2005 lag het werkloosheidspercentage in de gemeenten gezamenlijk op ca. 15% (2500 niet-werkende werkzoekenden). De werkloosheid was het laagst in 2001 met een percentage van 11,5% en ligt steeds iets boven het provinciaal gemiddelde. Aan de meest recente beschikbare maandcijfers is te zien dat in 2006 de daling van het aantal werklozen in de gemeenten, gelijk op loopt met die van de provincie in totaal.

Dit betekent een daling van het aantal werklozen in de gemeenten en de provincie van 13% in de periode van november 2005 naar december 2006. Landelijk bedraagt deze daling 16%. De werkloosheidsdaling in 2006 is dus veel sterker dan die in 2005. Bij de Intergemeentelijke Sociale Dienst (IGSD) van Winschoten, Scheemda en Reiderland staan op 31 december 2007 1016 mensen ingeschreven. Een jaar daarvoor waren dat er 1071.



Figuur 7 Werkloosheid

## Bodemgebruik

De gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten hebben samen een oppervlakte van bijna 300 km<sup>2</sup>, 10% van de provincie. Volgens CBS-statistieken is 11% van het oppervlak van de drie gezamenlijke gemeenten in gebruik voor verkeer, bestaande uit 6,5 km<sup>2</sup> hoofdweg en 0,5 km<sup>2</sup> voor spoorwegen. 20% van het oppervlak wordt gevormd door water. Naast de waterplassen van 2,78 km<sup>2</sup>, wordt het grootste aandeel van 55,25 km<sup>2</sup> gevormd door een gedeelte van de Dollard.

## Reiderland

De gemeente Reiderland heeft een oppervlakte van ruim 149 km<sup>2</sup> en is daarmee ca. 15% groter dan de meeste Groninger gemeenten. Aan de andere kant is het aandeel bebouwd gebied het kleinste van alle Groninger gemeenten (2,2%) en voor het aandeel grondgebied met de bestemming recreatie (0,5%) zijn er maar 3 gemeenten in de provincie waar dit lager is. Er is relatief veel bos en natuur (9,4%) en landbouw beslaat 83% van de gemeente.



### **Scheemda**

De gemeente Scheemda heeft een oppervlakte van ruim 117 km<sup>2</sup>. Daarmee is Scheemda op 7 na de grootste gemeente in Groningen. Het grootste deel van het nieuwe Oldambtmeer is gelegen in de gemeente Scheemda. Landbouw beslaat 80% van de gemeente, bijna het provinciale gemiddelde. Er zijn 14 gemeenten die een hoger percentage landbouwgrond bevatten. Het areaal binnenwater komt op ca. 8% en dat wordt alleen door Haren, Hoogezand-Sappemeer en De Marne overtroffen. De overige percentages zijn heel gebruikelijk in Groningen.

### **Winschoten**

De gemeente Winschoten heeft een oppervlakte van ruim 22 km<sup>2</sup>, nog geen 1% van de provincie en is daarmee de kleinste gemeente in de provincie. Ruim een kwart van het grondgebied van Winschoten is bebouwd gebied. Alleen de gemeente Groningen heeft een groter aandeel bebouwd gebied (36%). Het aandeel landbouwgrond is in Winschoten daarom ook laag. Met een percentage van 57% is dit wederom op de gemeente Groningen (35%) na het laagste van alle Groninger gemeenten. Dit geldt ook voor de percentages van het grondoppervlak van de gemeente Winschoten dat in gebruik is voor verkeer en voor recreatie.

## **2.2 De weg naar samenwerking en fusievoornemen (2006 – 2008)**

De gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten werken al geruime tijd constructief samen op diverse beleidsterreinen. Deze samenwerking vloeit voort uit de brede erkenning dat veel belangen en karakteristieken van de drie gemeenten overeenstemmen en dat de positie en schaal van de drie gemeenten zodanig zijn dat samenwerken op diverse terreinen logisch is en meerwaarde oplevert. Op strategisch niveau worden de drie gemeenten in dit deel van Groningen geconfronteerd met belangrijke vragen en opgaven rond de ontwikkeling van Blauwestad en de uitdaging om dorpen en wijken leefbaar en vitaal te houden.

Vanaf het begin 2000 wordt in de drie gemeenten ook nagedacht over de bestuurskracht en de bestuurlijke organisatie in het gebied. Dit mede op aansporing van de provincie Groningen.

De provincie heeft in maart 2006 een notitie uitgebracht, waarin zij haar visie heeft neergelegd op de bestuurlijke organisatie in de provincie, met name op het gebied van de intergemeentelijke samenwerking. In die notitie wordt de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten in overweging gegeven om te komen tot een samenvoeging, welke uiterlijk per 1 januari 2010 gerealiseerd moet zijn.

De colleges hebben te kennen gegeven uitvoering te willen geven aan de uitdrukkelijke wens van de provincie. In de beginfase is veel tijd geïnvesteerd in het informeren van de inwoners, de ondernemers en de (maatschappelijke) instellingen van de drie gemeenten, alsmede de medewerkers.



Vervolgens werd een projectorganisatie ingericht met een stuurgroep, bestaande uit de drie burgemeesters en drie wethouders, met daaronder de projectgroep, welke werd gevormd door de drie gemeentesecretarissen, onder toevoeging van een projectsecretaris.

In het najaar van 2006 hebben de raden de colleges opdracht gegeven onderzoek te doen op basis van, uiteindelijk, een negental vragen. Doel van het onderzoek was om vast te kunnen stellen of een nieuwe gemeente welke gevormd zou worden door de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten, van voldoende postuur zou zijn om een gezonde toekomst tegemoet te kunnen zien.

Het onderzoek is uitgevoerd door het bureau BentoSpino te Amersfoort, dat zijn bevindingen heeft neergelegd in het rapport '*Een-tweetje*' *Een proces naar een Tweede gemeente in de provincie Groningen*.

Op basis van dit rapport hebben de drie gemeenteraden op 23 januari 2008 het intentiebesluit tot herindeling genomen.

Dit heeft vanuit verschillende motieven tot één en dezelfde conclusie geleid:

***Fusie van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten biedt de beste mogelijkheid om het karakter van de gemeenschap te behouden, de bestuurskracht van de gemeente te versterken, de ontwikkeling van het gebied te versterken en de continuïteit van de organisatie zeker te stellen.***

Het besturen en beheren van Blauwestad en de bestuurlijke drukte die ontstaan is door allerlei samenwerkingsverbanden van en/of tussen de drie gemeenten zijn de voornaamste redenen om de huidige samenwerking om te zetten in een fusie.

De motivatie en overtuiging tot fusie liggen daarnaast in de wens en noodzaak om de ambtelijke kwetsbaarheid te verminderen en de organisatie van de gemeente te versterken. De gemeenten hebben daarnaast ook strategische motieven zoals de versterking van het karakter van de gemeenten als zodanig en tevens vergroting van de belangrijke regionale functie in Oost-Groningen.

Een fusie van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten biedt kansen aan de nieuwe gemeente, die de huidige gemeenten minder of niet hebben. Het is beter mogelijk een kwaliteitsslag te maken op de terreinen medewerkers, ICT en procesvoering. Ook kan er efficiënter en effectiever worden gewerkt. Er zal een grotere bestuurskracht ontstaan. Uiteindelijk kan daardoor een betere dienstverlening worden georganiseerd.

In hoofdstuk drie zal nog nader worden ingegaan op het hoe en waarom van de nieuw te vormen gemeente.



### 3 De nieuwe gemeente

#### 3.1 Motieven gemeentelijke herindeling

Met de besluitvorming van de gemeenteraden op 23 januari 2008 is de weg geopend naar de vorming van een nieuwe gemeente per 1 januari 2010. Dit herindelingsadvies is de eerste stap in de wetgevingsprocedure die daartoe in formele zin gezet moet worden.

Aan het besluit tot herindeling van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten ligt een aantal motieven ten grondslag. Die motieven hebben zowel te maken met landelijke, regionale als lokale ontwikkelingen. Ontwikkelingen die ook hun effecten (zullen) hebben op de (lokale) samenleving. Door deze gemeentelijke herindeling is sprake van een zodanige opschaling en inrichting van de nieuwe gemeente dat het mogelijk is de dienstverlening waar mogelijk op peil te houden en te verbeteren.

##### 1. Samenwerkingsverbanden

De vele samenwerkingsverbanden (ook in groter verband dan de drie gemeenten) plaatsen de gemeenteraden op te grote afstand. Door opschaling kan een aantal samenwerkingsverbanden op de schaal van de nieuwe gemeente worden georganiseerd, wat de zgn. 'bestuurlijke drukte' zal verminderen. De nieuwe gemeente zal zich als tweede gemeente van de provincie Groningen een belangrijkere positie verwerven.

##### 2. Blauwestad

De Blauwestad is een majeur project op het grondgebied van de drie gemeenten. Het project geniet nationale en internationale bekendheid. Het betreft een grootschalige functieverandering van een landbouwgebied van ongeveer 1500 ha. naar een woon-, (water)recreatie- en natuurgebied. De 1500 woningen en genoemde ontwikkeling zijn essentieel voor de leefbaarheid in dit gebied. Er is sprake van een indringende samenhang tussen wonen, werken en recreëren en leefomgeving. Voor het optimaal benutten van de ruimtelijk / economische potenties in het gezamenlijke gebied is het onder één bestuur brengen van dat gebied noodzakelijk. De samenhang op dit terrein staat overigens symbool voor de samenhang over de volle breedte van de drie gemeenten. Er is nu sprake van een ingewikkelde beheerssituatie van het gebied waarbij de hulpstructuren van de gemeenschappelijke regeling Blauwe Stad en Ring Blauwe Stad (te) dominant zijn.

##### 3. Financiële positie

De financiële positie van de individuele gemeenten bemoeilijkt de toekomstige ontwikkeling van dit gebied (zie bijlage: IFLO-rapport). De integratie van 3 organisaties biedt naast mogelijkheden voor een noodzakelijke kwaliteitssprong, zeker ook de mogelijkheden voor een efficiëncyslag.

Het realiseren van deze efficiëntieslag is een randvoorwaarde om de financiële positie van 3 voormalige zogenaamde 'artikel-12 gemeenten' na samenvoeging daadwerkelijk te verbeteren.





#### **4. 'De eerste overheid'**

De lokale politiek heeft van alle overheden het meest zicht op wat er leeft bij de inwoners. Het rapport 'De eerste overheid' heeft dat nog eens benadrukt. Dit rapport vormt op dit moment de koers voor de gemeenten. Het huidige kabinet heeft de thema's wijkverbetering, veiligheid, schooluitval, inburgering, kind en gezin en arbeidsparticipatie hoog op de politieke agenda gezet. Dat zijn bij uitstek onderwerpen, die het beste door de gemeente opgepakt kunnen worden. Hetzelfde geldt voor onderwijs, arbeidsmarkt, kunst en cultuur. Dit zijn onderwerpen waar burgers in hun dagelijks leven direct mee te maken hebben. Gemeenten kunnen hiervoor maatwerk leveren in tegenstelling tot de generieke maatregelen van het rijk. Samen met maatschappelijke organisaties passende oplossingen zoeken voor lokale problemen. Niet door middel van hiërarchische macht, maar door alle partijen op basis van vrijwilligheid te bewegen tot samenwerking bij de oplossing van een gemeenschappelijk lokaal vraagstuk. Dat vergt een andere zgn. regisseursrol van een gemeente. De schaal waarop veel van onze partners werken is een aanzienlijk grotere schaal. Om die rol duurzaam te kunnen invullen is een opschaling van de huidige gemeenten nodig.

#### **5. Dé poort tot publieke dienstverlening**

In 2015 zijn de gemeenten dé poort tot publieke dienstverlening. Een verwachting die onder meer is uitgesproken in het rapport 'Publieke dienstverlening, professionele gemeenten'. Als portaal van de Nederlandse overheid draagt de gemeente er zorg voor dat burgers, bedrijven en instellingen alle producten direct bij haar kunnen afnemen, dan wel dat ze via haar bemiddeling door andere overheden dan wel ketenpartners worden geleverd. Daarbij zal ook nadrukkelijk gekeken dienen te worden naar het terugdringen van de administratieve lasten. Op dit terrein werken de gemeenten ten aanzien van de digitalisering reeds samen in Oost-Groningen Digitaal (OGD) en Gov-United. Ook na een fusie zal samenwerking nodig blijven. Het behalen van de hiervoor genoemde doelstelling vergt een juiste manier van in samenhang organiseren in de gemeente. Een nieuwe gemeente op de voorgestelde schaal van ongeveer 40.000 inwoners biedt een beter uitgangspunt om deze uitdaging waar te maken. Inwoners, instellingen en bedrijven zullen de voordelen van de nieuwe schaal juist ook op dit terrein ervaren.

### **3.2 Kenmerken nieuwe gemeente**

Met de vorming van de nieuwe gemeente ontstaat een stevige gemeente met een duidelijk eigen karakter: landelijk met een kleine stadskern en een hoog voorzieningenniveau, een sterk groen en blauw karakter, met een vitaal en rijk gemeenschapsleven en een verder te ontwikkelen economische structuur.

De kernopgave van de nieuwe gemeente zal liggen in het op waarde houden en versterken van deze kwaliteitskenmerken. Grote interventies in karakter en structuur, naast de verdere ontwikkeling van Blauwestad, zijn niet voorzien en ook niet nodig om de kwaliteit te behouden. Wel zal de gemeente actief moeten blijven op het terrein van woningbouw, bedrijventerreinen, landschapsonwikkeling en ontwikkeling van de recreatie. Behoud en versterking van het voorzieningenniveau in de stad en de kernen is een van de belangrijkste doelstellingen voor de komende jaren.



De nieuwe gemeente zal vele dorpen / kernen met een eigen karakter verbinden vanuit de zorgzame gemeenschapszin en het actieve gemeenschapsleven. Deze 'vereniging van dorpen' vormt een uiterst belangrijke drager voor de kwaliteit van leven in de nieuwe gemeente. De sterke landelijke uitstraling, de waterrijke structuur met (water)recreatie en toerisme rond Blauwestad en de centrumfunctie van de stad Winschoten zijn daarbij vitale kenmerken van de identiteit van de nieuwe gemeente. De nieuwe gemeente heeft een belangrijke functie op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, detailhandel en cultuur voor een verzorgingsgebied van ruim 80.000 inwoners.

Door de grotere schaal verwerft de gemeente zich een belangrijke positie in de regio en als gesprekspartner met grotere partijen in het gebied. Binnen de veelzijdigheid van deze nieuwe gemeente kunnen belangrijke nieuwe speerpunten worden gerealiseerd voor de bijna 40.000 inwoners in de dorpen op 300 km<sup>2</sup> grondgebied.

### 3.3 Uitdagingen en ambities nieuwe gemeente

De vorming van de nieuwe gemeente zal - via versterking van het gemeentelijk functioneren - leiden tot een verbetering van de randvoorwaarden voor het functioneren van de kernen en wijken. Aan de andere kant zal de nieuwe gemeente ook meer ruimte laten aan de kernen en wijken zelf om met initiatieven en activiteiten te komen die de kwaliteit van wonen en leven in de kern versterken. Dit element zal meegenomen worden bij het ontwerp van het politiek-bestuurlijk aansturings- en vertegenwoordigingsmodel in de nieuwe gemeente. Daarbij zal dorps- en wijkgericht werken het uitgangspunt zijn. De nieuwe gemeente zal ook in staat zijn om een sterkere, minder kwetsbare organisatie op te bouwen die taken efficiënter kan vervullen. Hiermee wordt de dienstverlening aan de burger en de ondersteuning van het bestuur geoptimaliseerd.

De vorming van de nieuwe gemeente is – samenvattend – gestoeld op de volgende motieven en doelstellingen:

- De *gemeente* wordt een sterke partner en tegenspeler op strategische terreinen die voor de burgers belangrijk zijn (voorzieningen, recreatie, toerisme, economie, woningbouw), zowel voor bestuurlijke als maatschappelijke partijen;
- De *gemeente* zal (mede daardoor) de sterke kanten van de huidige gemeenten beter kunnen benutten en ontwikkelen op het terrein van economie, woningbouw, (water)recreatie, toerisme en natuur en landschap;
- De vorming van de *gemeente* geeft de mogelijkheid tot versterking van de kwaliteit van leven in dorpen en kernen van de nieuwe gemeente;
- De vorming van de *gemeente* versterkt de dienstverlening en de robuustheid van de ambtelijke organisatie en biedt mede daardoor vergroting van de efficiency.

De realisering van deze doelen zal langs een natuurlijk ontwikkelproces verlopen. Er zal van alle betrokkenen een investering worden gevraagd om tot de beoogde meerwaarde te komen.



## **Ambities**

### *Bestuur en dienstverlening*

De fusie zal in ieder geval leiden tot versterking op het prestatieveld 'de gemeente als organisatie', hetgeen voor de huidige gemeenten voordelen oplevert. De bestuurs- en beleidskracht zal – mede door de versterking van de organisatie - worden vergroot als gevolg van 'de schaalsprong'. Ook kan in één compacte organisatie gebruik gemaakt worden van elkaars sterke punten op het gebied van medebestuur en dienstverlening. Per saldo zal door de fusie op termijn zeker een voldoende bestuurskrachtige gemeente kunnen ontstaan, met verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

### *Werkgelegenheid*

Het terugdringen van het relatief hoge werkloosheidspercentage in de nieuwe gemeente in het bijzonder en in Oost-Groningen in zijn algemeenheid is een belangrijke ambitie voor de nieuwe gemeente. Samen met ketenpartners en werkgevers ligt hier een uitdaging van formaat.

### *Toerisme & recreatie*

De realisatie van Blauwestad moet leiden tot vergroting van de leefbaarheid. Met de aanleg van het meer, de natuurgebieden, toeristisch recreatieve voorzieningen, de bouw van woningen en het aantrekken van mensen van elders die hier hun geld komen besteden, wil men het gebied een economische impuls geven. Het project Blauwestad zorgt daarnaast voor een aanzienlijke versterking van het milieu in de regio en geeft de natuur een enorme ontwikkelingsimpuls \*). Voor het optimaal benutten van de genoemde potenties / ambities in het gezamenlijke gebied is het onder één bestuur brengen van dat gebied noodzakelijk. Investeren in toerisme en vrijetijdsbesteding kan een gemeente veel opleveren. Goede marketing van het gehele gebied is noodzakelijk om een groei op het gebied van toerisme en recreatie te bewerkstelligen. Dan zal de ontwikkeling van Blauwestad een enorme impuls voor het gehele gebied betekenen.

### *Nieuweschans*

Een ander majeur project is de ontwikkeling van Bad Nieuweschans. Nieuweschans en omgeving bieden een unieke mogelijkheid om het zorgtoerisme verder uit te bouwen en daarmee het toeristisch aanbod in de nieuwe gemeente nadrukkelijk te vergroten.

### *Voorzieningen*

De circa 80.000 mensen uit de directe omgeving (inclusief Duitsland) zijn in belangrijke mate op Winschoten georiënteerd. De stad vervult een belangrijke factor in de regio als het gaat om werkgelegenheid en voorzieningen op het gebied van welzijn, onderwijs, cultuur, winkels en zorg.

Het st. Lucas ziekenhuis is een modern streekziekenhuis met 240 bedden. Het ziekenhuis verleent zorg op een kwalitatief hoogwaardig niveau, naar de wens en behoefte van de inwoners van de regio Oost-Groningen. Het op peil houden van het huidige voorzieningenniveau en hierin mogelijk te groeien is een van de taken waar de nieuwe gemeente zorg voor zal dragen.

\* [www.blauwestad.nl](http://www.blauwestad.nl)



Binnen de stichting Oosterlengte zijn op het gebied van ouderenzorg het verpleeghuis Old Wolde (met specialistische en regionale functie) te Winschoten en de zeven woonzorgcentra / woonvormen in Reiderland, Scheemda en Winschoten belangrijke pijlers voor de complexe verblijfszorg.

De voorzieningen op het terrein van onderwijs zoals Ubbo Emmiuscollege, Dollardcollege en Noorderpoortcollege completeren het aanbod op onderwijsgebied.

#### Ruimtelijke ontwikkeling

De nieuw te vormen gemeente zal op basis van een op korte termijn op te stellen toekomstvisie en een degelijke bedrijfsvoering, in staat zijn om de basistaken van een moderne gemeente op zich te kunnen nemen, ook als dit takenpakket de komende jaren nog verder wordt uitgebreid. Daarnaast zal zij ook in staat zijn om bijzondere ontwikkelingen op het grondgebied en strategische ontwikkelpunten zoals de ontwikkeling van de economie, de (water)recreatie en toerisme aan te gaan, waarbij duurzaamheid hoog in het vaandel staat.

### 3.4 Naam, buitengrenzen en fusiedatum

In het kader van dit herindelingsadvies zal de naam voor de nieuwe gemeente in de periode tot oktober 2008 door de gemeenteraden worden vastgesteld. De regiegroep herindeling, bestaande uit de fractievoorzitters van de drie gemeenteraden, heeft een drietal namen genomineerd: Oldambt, Reiderland en Winschoten. De bevolking mag uit deze namen kiezen.

De uiteindelijke keuze van de naam is aan de Minister van BZK en uiteindelijk aan de Staten-Generaal bij de vaststelling van het wetsontwerp voor de vorming van de nieuwe gemeente. Indien de drie gemeenteraden gezamenlijk kiezen voor een naam mag worden aangenomen dat de Minister en de volksvertegenwoordiging deze keuze ook zullen volgen. Na vaststelling van het wetsvoorstel zal de nieuwe gemeente met de daarin vastgestelde naam starten.

Dit herindelingsadvies gaat uit van fusie van de drie gemeenten conform de huidige buitengrenzen. De uiteindelijke fusiedatum is 1 januari 2010. Nu het fusievoornemen eenmaal is uitgesproken, is er groot belang bij dat dit zo snel en zorgvuldig mogelijk wordt uitgevoerd en de beoogde doelstellingen snel worden gerealiseerd. Ook dient de periode van onzekerheid voor medewerkers en andere betrokkenen zo kort mogelijk gehouden te worden, mede om verlies van arbeidsproductiviteit en motivatie te voorkomen.



## 4 Toetsing aan beleidskader gemeentelijke herindeling BZK

De Minister van BZK heeft een toetsingskader voor de beoordeling van voorstellen voor gemeentelijke herindeling vastgesteld en de Tweede Kamer heeft hiermee ingestemd<sup>1)</sup>. Dit kader is ontwikkeld om niet altijd per geval een afzonderlijke afweging te moeten maken en bevat een zestal criteria waaraan voorstellen moeten voldoen om tot een wetsvoorstel te kunnen komen.

### 4.1 Toetspunt draagvlak

De gemeenten zijn al jaren met elkaar en met bevolking en maatschappelijke organisaties in gesprek over versterking van de bestuurskracht. Iedere gemeente heeft afzonderlijk de contacten met haar inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties vorm gegeven.

Over de keuze voor intensieve en niet-vrijblijvende samenwerking is uitgebreid, regelmatig en gezamenlijk gecommuniceerd in de drie gemeenten. In juni 2006 is gestart met een 9-tal informatiebijeenkomsten voor inwoners, ondernemers en organisaties, en wijk- en dorpsverenigingen. Deze bijeenkomsten zijn samen met de provincie Groningen georganiseerd. Er werd informatie gegeven over een mogelijke fusie en er werd gelegenheid gegeven om reacties te geven en ideeën hierover te uiten. De reacties betroffen vooral de beoogde meerwaarde van de fusie in relatie met te verwachten (extra) kosten, de noodzaak om de kernen centraal te blijven stellen en voorzieningen te bewaren. Door burgers, ondernemingen en maatschappelijke instellingen is constructief meegedacht over de nieuwe gemeente. Tijdens deze bijeenkomsten zijn zeer veel ideeën en suggesties ingediend met betrekking tot de nieuwe gemeente. Deze zullen door de gemeenteraden worden verwerkt in een op te stellen visiedocument, dat mede als leidraad in de voorbereiding van de nieuwe gemeente zal worden gebruikt.

Op 12 maart 2007 is er een speciale website over de herindeling gelanceerd: [www.de2egemeentevangroningen.nl](http://www.de2egemeentevangroningen.nl). Hier is alle informatie over het herindelingsproces te vinden. Zo staan er onder andere diverse publicaties en de meest gestelde vragen.

#### *Klankbordgroep Samenleving*

De gemeentebesturen willen hun inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties graag bij dit herindelingsproces betrekken. Daarvoor zijn vertegenwoordigers uit deze drie groepen gevraagd zitting te nemen in de Klankbordgroep Samenleving die op 12 maart 2007 is geïnstalleerd. Deze klankbordgroep geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de stuurgroep. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan advies over de communicatie over het herindelingsproces en de dienstverlening van de gemeente. De Klankbordgroep Samenleving telt 17 leden, waarvan 4 uit de kringen van het bedrijfsleven, 9 vertegenwoordigers van de bevolking in brede zin (verenigingen Dorpsbelangen en plaatselijke belangenverenigingen), 3 leden uit de sector Cultuur, Onderwijs en Maatschappelijke dienstverlening) en één lid uit hoofde van maatschappelijke betrokkenheid en deskundigheid. Voordat het ontwerp herindelingsadvies aan de raden werd voorgelegd, is op 11 maart 2008 een concept besproken in de Klankbordgroep Samenleving. Van die

<sup>1)</sup> Brief Minister BZK aan Tweede Kamer dd. 18 december 2002



Herindelingsadvies, 12 augustus 2008

gelegenheid heeft de Klankbordgroep gebruik gemaakt door te adviseren enkele aanpassingen in het ontwerp aan te brengen. In haar vergadering van 24 april 2008 heeft de Klankbordgroep vervolgens geconstateerd dat het ontwerp herindelingsadvies goed is aangepast op basis van de gemaakte opmerkingen. Op 17 juni 2008 onderschrijven ze dit nogmaals, mede naar aanleiding van de uitkomsten van de burgeravonden waar zij ook vertegenwoordigd waren.

#### *Ter inzage legging*

In november 2007 en april 2008 is er aan alle bewoners een herindelingskrant verstrekt. Het ontwerp herindelingsadvies is door de colleges van de drie gemeenten in de periode van 6 mei 2008 tot 1 juli 2008 ter inzage gelegd. Iedereen is in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. Er zijn geen zienswijzen ingediend.

#### *Burgeravonden*

Over het ontwerp van het herindelingsadvies hebben de colleges in de periode van 19 mei 2008 tot 12 juni 2008 bijeenkomsten met burgers gehouden, de zgn. 'burgeravonden'. De verslagen van deze avonden zijn in de vorm van puntsgewijze aantekeningen als bijlage bij dit herindelingsadvies gevoegd. De rode draad in deze bijeenkomsten is, dat vooral wensen en ideeën zijn aangedragen die agendavormend voor het nieuwe gemeentebestuur gezien kunnen worden. In het ontwerp herindelingsadvies was overigens al een afzonderlijke paragraaf gewijd aan de uitdagingen en ambities nieuwe gemeente, waarin dorps- en wijkgericht werken als uitgangspunt was genoemd.

Uit de opmerkingen op de burgeravonden blijkt dat veel belang wordt gehecht aan dorpenbeleid, een goede bemensing van de zgn. 'Steunstees' (ontmoetingsruimten die in dorpen voorzien zijn en onder meer ook gaan dienen als een, deeltijds, gedeconcentreerde vestiging van de gemeentelijke organisatie en andere maatschappelijke instellingen). Er zijn overigens geen duidelijke verschillen waar te nemen over de opmerkingen die gemaakt zijn op de burgeravonden in de verschillende gemeenten. Alle avonden waren vooral agendavormend.



Herindelingsadvies, 12 augustus 2008

23092008

De Stuurgroep werkt aan een dienstverleningsconcept voor de nieuwe gemeente, waarin de kaders worden aangegeven van de manier waarop de nieuwe gemeente haar taken zal gaan uitvoeren.

#### *Betrokkenheid jongeren*

Op de website [www.de2egemeentevangroningen.nl](http://www.de2egemeentevangroningen.nl) is een forum geplaatst waarop jongeren hun mening over de herindeling konden geven. Via posters die verspreid zijn op scholen, jongerencentra e.d. werd de jeugd middels stellingen geprikkeld om dit forum te bezoeken. Daarnaast is er op de website [www.nctv.nl](http://www.nctv.nl) (website voor en door jongeren met meer dan 10.000 geregistreerde leden) aandacht besteed aan de herindeling. Hier is een filmpje met de voorzitter van de stuurgroep geplaatst en in de periode van 13 juni tot en met 2 juli hebben 2326 jongeren het filmpje bekeken en hebben er 27 gereageerd met vragen en opmerkingen, die vervolgens door het projectbureau herindeling beantwoord zijn.

## **4.2 Toetspunten bestuurskracht en duurzaamheid**

Voor een landelijke gemeente met als grootste opgave het behoud en versterking van de bestaande kwaliteiten, is een omvang van 40.000 inwoners voldoende naar de opvatting van de gemeenteraden. Ook kijkend naar de praktijk elders in Nederland en in landelijke gebieden. Hierbij speelt ook de uitgestrektheid van het gebied en de meerkernigheid een rol. In het geval van de nieuwe gemeente kan die herkenbaarheid voor burgers en samenhang worden gewaarborgd.

De nieuw te vormen gemeente zal op basis van een op korte termijn op te stellen toekomstvisie en een degelijke bedrijfsvoering, in staat zijn om de basistaken van een moderne gemeente op zich te kunnen nemen, ook als dit takenpakket de komende jaren nog verder wordt uitgebreid. Daarnaast zal zij ook in staat zijn om bijzondere ontwikkelingen op het grondgebied en strategische ontwikkelpunten zoals de ontwikkeling van de economie, de (water)recreatie en toerisme aan te gaan.

De fusie zal in ieder geval leiden tot versterking op het prestatieveld 'de gemeente als organisatie', hetgeen voor de huidige gemeenten voordelen oplevert. De bestuurs- en beleidskracht zal – mede door de versterking van de organisatie - worden vergroot als gevolg van 'de schaa sprong'. Ook kan in één compacte organisatie gebruik gemaakt worden van elkaars sterke punten op het gebied van medebestuur en dienstverlening. Per saldo zal door de fusie op termijn zeker een voldoende bestuurskrachtige gemeente kunnen ontstaan, met verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

De toegenomen robuustheid zal onder de huidige omstandigheden een duurzaam karakter hebben voor de nieuwe gemeente. Noodzaak tot verdere opschaling is niet te verwachten in de komende 15 jaar. Een 100%-garantie is hier uiteraard niet voor te geven. Vooral externe ontwikkelingen zijn niet geheel te voorspellen. Met name de taakverschuivingen in het openbaar bestuur, in relatie tot wijziging van bekostigingssystemen en belastingregimes kan de slagkracht van gemeenten beïnvloeden en ook invloed uitoefenen op de schaalvereisten van het lokaal bestuur. Vanuit de eigen visie op ontwikkelingen in het gebied zien de gemeentebesturen overigens geen ingrijpende veranderingen in de taken en opgaven voor de nieuw te vormen gemeente. Gezien de veelzijdigheid van de nieuwe gemeente en ligging in / aan een gebied met een hoge dynamiek zal er sprake blijven van een veelzijdig takenpakket.

Uit de voorgeschiedenis tot dit herindelingsadvies kan worden afgeleid dat de mogelijke alternatieven tot versterking van de bestuurskracht zijn overwogen en getoetst.



#### 4.3 Toetspunt interne samenhang

De beschrijving van de huidige gemeenten en de nieuwe gemeente in de voorgaande paragrafen maakt duidelijk dat de drie gemeenten een karakter hebben dat goed op elkaar aansluit. Met elkaar nemen ze op belangrijke punten een sterkere positie in, met name als overwegend landelijk gebied in een stedelijke omgeving en als gebied met een sterke afwisseling in groen / blauwe functies. Ook de meerkernigheid en de diversiteit van het gemeenschapsleven in de drie gemeenten sluit op elkaar aan ('vereniging van dorpen').

#### 4.4 Toetspunt regionale samenhang en evenwicht

De schaa sprong in relatie tot het aansluitend karakter van de drie gemeenten betekent in ieder geval dat de nieuwe gemeente een sterkere partner en zonodig tegenspeler kan zijn in provinciaal verband, zowel in bestuurlijk als maatschappelijk opzicht. De provincie heeft in maart 2006 een notitie uitgebracht, waarin zij haar visie heeft neergelegd over de bestuurlijke organisatie in de provincie, met name op het gebied van de intergemeentelijke samenwerking. Daarin geeft zij aan ook een voorstander te zijn van een fusie tussen de drie gemeenten.

Daarnaast speelt nog de samenwerking van de drie gemeenten in enkele meer operationele verschillende samenwerkingsverbanden in Oost Groningen.

#### 4.5 Toetspunt planologisch ruimtebehoefte

Volgens de toelichting dient onder dit toetspunt te worden verstaan de beantwoording van de vraag of er zich ruimtelijke knelpunten aandienen. Ruimtelijke knelpunten dienen zich aan, wanneer een gemeente niet in staat is om haar functies goed op eigen grondgebied te vervullen en door de buurgemeenten ook niet in staat worden gesteld die functies op het gebied van die buurgemeenten te vervullen.

Dit herindelingsadvies heeft zijn oorsprong niet in de noodzakelijke beantwoording van ruimtelijke knelpunten. Overigens heeft de gemeente op haar grondgebied op het terrein van woningbouw, recreatie, toerisme en natuur, landbouw en industrie binnen de contouren van het vigerende planologische beleid voldoende ruimte om ook op uitdagingen in te gaan.

#### 4.6 Conclusie

Samenvattend kan worden gesteld dat het fusievoornemen geheel voldoet aan de van toepassing zijnde criteria in het beleidskader gemeentelijke herindeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De in 2006, 2007 en 2008 gevoerde dorps- en wijkgesprekken en de Klankbordgroep Samenleving hebben veel ideeën en suggesties opgeleverd vanuit de bevolking over hoe te komen tot een goede nieuwe gemeente.





## 5 Financiële en personele aspecten

Voor de drie gemeenten geldt dat de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente belangrijk is om de opgebouwde kwaliteit van wonen, leven en recreëren te kunnen behouden. Vooral kwalitatief goed beheer van het omvangrijke grondgebied, en de hierin aanwezige infrastructuur en overige voorzieningen, is hiertoe een belangrijke voorwaarde.

### 5.1 Begrotingsresultaat en meerjarenperspectief

Het ministerie van BZK en de provincie hebben op verzoek van de Stuurgroep, in het kader van de voorgenomen gemeentelijke herindeling, een financieel onderzoek uitgevoerd. Het financieel onderzoek in combinatie met de in eigen beheer en uitgevoerde globale inventarisaties vormen de beantwoording op de door de gezamenlijke raden vastgestelde onderzoeksvragen.

Het financieel onderzoek draagt sterk het karakter van een begrotingsscan aangevuld met een deel dat zich specifiek richt op de financiële gevolgen van een herindeling. Een begrotingsscan is een standaardproduct van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) en de desbetreffende provincie. In dit geval is de begrotingsscan aangepast, door te werken met de fictieve gemeente Blauwestad en de (samen te voegen) fusiepartners Reiderland, Scheemda, Winschoten.

Doel van dit financieel onderzoek is vierledig. Ten eerste verschaft het onderzoek de fusiepartners inzicht in de eigen financiële situatie en eventuele knelpunten. Ten tweede beoogt het zicht te geven op hoe de netto lasten van de nieuwe gemeente, als optelsom van de fusiepartners, zich verhoudt tot een selectiegroep van gelijksoortige gemeenten en de (norm)vergoeding van de algemene uitkering. Ten derde om een globale berekening te geven van de personeelsomvang in de nieuwe gemeente. En ten vierde om inzicht te geven in specifiek de financiële effecten die zich voordoen bij herindeling.

In het rapport wordt onder meer gesteld, dat de financiële positie dan wel de financiële mogelijkheden van de drie gemeenten beperkt zijn door het recente artikel 12-verleden. De nieuwe gemeente zal door een efficiëncyslag ruimte moeten vinden voor de voorgestane kwaliteitsslag. Het probleem van de kwetsbaarheid van de huidige organisaties wordt door de fusie opgelost.

De samenvoeging zal op termijn bijdragen aan verdere versterking van de financiële huishouding van de drie gemeenten. Het IFLO-rapport treft u aan in bijlage.



## 5.2 Afspraken inzake uitvoering begroting en investeringen tot fusiedatum

De drie gemeenten hebben de afspraak gemaakt om in de periode voorafgaand aan de fusie per 1 januari 2010, een zorgvuldig financieel beleid te voeren. Zij informeren elkaar actief en overleggen over maatregelen, uitgaven en investeringen die een gezond financieel uitgangspunt voor de nieuwe gemeente kunnen beïnvloeden. Deze afspraak biedt ook de ruimte om afspraken te maken over investeringen die nu nog niet voorzien zijn, maar die door optredende extra financiële ruimte in één van de gemeenten mogelijk wordt. Eén van drieën kan hiervoor met een bestedingsvoorstel komen en kiest daarbij als uitgangspunt dat met de (aanvullende) investeringen en uitgaven (tevens) het belang van de nieuwe gemeente is gediend.

In het kader van de wet Arhi vallen gemeenten die in de voorbereiding van fusie zijn, onder preventief financieel toezicht van de provincie.

## 5.3 Financiële gevolgen van de fusie

Bij herindeling komen heringedeelde gemeenten in aanmerking voor een uitkering ingevolge de maatstaf herindeling van het Gemeentefonds. Bij herindeling van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten tot één nieuwe gemeente bedraagt deze uitkering, op grond van de huidige regeling, ca € 5,6 mln.

Dit bedrag zal in vier termijnen worden uitgekeerd, het eerste jaar ná herindeling (dus na 1 januari 2010) is dat 40% en het tweede tot en met het vierde jaar elk jaar 20%. Uitgangspunt is dat deze vergoeding voldoende is voor de te maken kosten. Of dit in de praktijk ook daadwerkelijk het geval is, is mede afhankelijk van de door de gemeenten te maken keuzes ten aanzien van de herindelingskosten. Uit onderzoek van de Raad voor de Financiële Verhoudingen is komen vast te staan dat bepaalde uitgaven (bv. wachtgelden voor bestuurders) vaak niet gedekt kunnen worden uit de uitkering frictiekosten Gemeentefonds.

De algemene uitkering van de nieuwe gemeente zal in het algemeen lager zijn doordat bij samenvoeging van gemeenten de algemene uitkering uit het gemeentefonds vermindert op grond van de maatstaf 'vast bedrag'. Voor de nieuwe gemeente komt dit neer op ca. € 0,8 miljoen. Dit bedrag is gerelateerd aan enkele evidente besparingsmogelijkheden bij fusie op lange termijn, met name het wegvallen van dubbele kosten van enkele benoemde functionarissen (burgemeester, gemeentesecretaris, griffier). Voor het overige geldt dat de herindeling geen gevolgen heeft voor de uitkering<sup>2</sup>. Daar waar dit wel het geval is (bv. bij de maatstaven waar drempels en / of maxima gelden) is het effect naar verwachting gering in relatie tot het vaste bedrag.

In het Bestuursakkoord Rijk-Gemeente 2007 'Samen aan de slag' wordt veel aandacht besteed aan de versterking van de gemeentelijke autonomie. Schaalvergroting staat daarbij hoog op de agenda. In het bestuursakkoord wordt verder vastgesteld dat onzekerheid over de financiële positie een belangrijke reden kan zijn waarom gemeenten de stap naar schaalvergroting niet maken. Reiderland, Scheemda en Winschoten hebben vastgesteld dat de nieuwe gemeente een schaal heeft, waarbij sprake is van een grote mate van robuustheid. Dat geeft ook perspectief voor de financiële positie (zie 5.1).

<sup>2</sup> Onder voorbehoud van wijziging van specifieke uitkeringen (o.a. Wet Werk en Bijstand (WWB)).



Teneinde dit perspectief niet door de hoogte van de frictiekosten te laten verstoren, heeft het provinciaal bestuur van Groningen ingezien dat extra ondersteuning noodzakelijk is. Voor de opstartfase van het fusieproces hebben zij materiële en financiële ondersteuning gegeven.

Onder verwijzing naar de brief van de VNG van 13 december 2007 aan de Staatssecretaris van BZK pleiten de gemeentebesturen van Reiderland, Scheemda en Winschoten nadrukkelijk voor het - gedurende de duur van de uitkering voor frictiekosten (4 jaar) - behouden van het bedrag op grond van de maatstaf 'vast bedrag' zoals zij dit nu in totaliteit ontvangen.

#### **5.4 Personele aspecten**

De fusie van de drie gemeenten is een bestuurlijk besluit dat grote gevolgen heeft voor de medewerkers in dienst van de drie gemeenten. De Wet Arhi schrijft voor dat ten aanzien van de overgang van het personeel goede afspraken moeten worden gemaakt met de centrales van overheidspersoneel i.c. de vakbonden. Daarnaast is goed overleg met de betreffende ondernemingsraden over de inrichting en de invulling van de nieuwe organisatie, alsmede over het proces van fusievoorbereiding van groot belang.

In 2007 is al uit en door de Ondernemingsraden in de drie gemeenten een Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) ingesteld. De BOR heeft in de voorbereiding naar de principebesluitvorming over fusie in de gemeenteraden van januari 2008 al een positief advies uitgebracht. Hierin heeft de BOR aangegeven in principe achter het fusiebesluit te staan, mits de uitvoering van dat besluit aan een aantal randvoorwaarden voldoet. Met het Georganiseerd Overleg (GO) en vertegenwoordigers van de vakbonden is het overleg aangegaan om – mede in overleg met de BOR – te komen tot afspraken over de opstelling van een Sociaal Statuut voor de fusie. In dit Statuut zullen afspraken tussen werkgevers en werknemers worden gemaakt over de personele en sociale gevolgen van de fusie en over hoe daarmee zal worden omgegaan. In het Plan van aanpak voor de fusievoorbereiding is afronding van het Sociaal Statuut voorzien in 2008.



## 6 Inspraak en bestuurlijk overleg over herindelingsontwerp en de vervolprocedure

### 6.1 Verslag bestuurlijk overleg en inspraak

Direct na de besluitvorming over het herindelingsadvies in de gemeenteraden is het herindelingsadvies ter inzage gelegd in de drie gemeenten, gedurende 2 maanden. In deze periode konden zienswijzen worden ingediend.

Het herindelingsadvies is tevens toegezonden aan alle buurgemeenten van de drie gemeenten. De gemeenten Pekela, Bellingwedde en Delfzijl hebben instemmend gereageerd. Er was geen behoefte aan bestuurlijk overleg.

### 6.2 Arhi-procedure

De gemeenteraden van de drie gemeenten hebben het intentiebesluit op 23 januari 2008 vastgesteld als start van de formele wetgevingsprocedure in het kader van de Wet Arhi. Op 22 april 2008 is het ontwerp herindelingsadvies vastgesteld, nu ligt het herindelingsadvies voor. De vervolprocedure ziet er als volgt uit:

1. Toezending herindelingsadvies (met zienswijze van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen) aan Minister van BZK (voor september 2008);
2. Beoordeling Minister van fusievoornemen en besluitvorming Ministerraad over fusievoornemen (november 2008);
3. Advisering over fusievoornemen door Raad van State en toezending wetsvoorstel aan Staten-Generaal;
4. Behandeling Tweede en Eerste Kamer.

Indien deze data worden gerespecteerd is er dus in principe voldoende tijd voor een zorgvuldige voorbereiding en behandeling van een in te dienen wetsvoorstel voor de fusie per 1 januari 2010. De procedure is vanaf punt 2 in handen van de Minister van BZK.

### 6.3 Procedure daadwerkelijke fusievoorbereiding

Op grond van de Wet Arhi zijn de gemeentebesturen van de fuserende gemeenten verantwoordelijk voor de praktische voorbereiding van de fusie. Hiervoor zijn weinig formele en wettelijke voorschriften. Er is al wel veel praktijkervaring mee opgedaan in de afgelopen jaren. Mede op basis van deze ervaring is reeds een globaal stappenplan vastgesteld op 22 januari 2008 door de stuurgroep. In de afgelopen periode is een Plan van Aanpak voor fase 2 gemaakt, dat als leidraad voor het ontwikkelingsproces naar de nieuwe gemeente kan worden genomen.



Herindelingsadvies, 12 augustus 2008

## 7 Tenslotte

Zoals in de inleiding gesteld gaat het na het eerder genomen intentiebesluit en het vaststellen van het ontwerp-herindelingsadvies nu om de derde en beslissende stap in het fusieproces, te weten de vaststelling van het herindelingsadvies. In de voorliggende tekst is uitvoerig ingegaan op de start van het proces, de gepleegde onderzoeken en de motieven die aan het te nemen besluit ten grondslag liggen.

Duidelijk is dat de nieuwe gemeente, opgebouwd uit een stad, vele dorpen en kernen, staat voor de nodige uitdagingen. Zo kan en mag niet worden geaccepteerd dat de werkloosheid op het huidige nog steeds te hoge peil zou blijven. De grotere kracht van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie zal er toe kunnen bijdragen om dit vraagstuk nog intensiever te lijf te gaan. Een grotere gemeente is ook een sterkere partner voor alle organisaties die op het brede, sociaal-economisch terrein actief zijn. Daarnaast, zo geeft het advies aan, zijn er nieuwe kansen bijvoorbeeld als het gaat om de kwaliteit van de dienstverlening en om toeristisch-recreatieve ontwikkelingen. De voorgenomen schaalvergroting stelt de nieuwe gemeente in staat op die maar ook op andere terreinen nieuwe wegen in te slaan ten dienste van haar burgers, bedrijven en instellingen.

Het geheel overziende is het zetten van deze derde stap een logische en noodzakelijke. Dat laat onverlet dat het afscheid nemen van de oude gemeenten met hun eigen geschiedenis niemand in het gebied onberoerd zal laten. Hier ligt ook een belangrijke opgave voor de nieuwe raad en het nieuwe college om recht te blijven doen aan de diverse kwaliteiten van de verschillende dorpen en kernen. De ambitie zal moeten zijn om te behouden wat waardevol is maar tegelijkertijd de nieuwe kansen volop te benutten.



## 8 Bijlagen

1. Overzicht gemeenschappelijke regelingen
2. Kaart nieuwe gemeente met buitengrenzen
3. IFLO-rapport
4. Verslag burgeravonden

