



provincie  
groningen

Gedeputeerde Staten

De Minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
De heer dr. R.H.A. Plasterk  
Postbus 20.011  
2500 EA DEN HAAG

Datum : - 8 MAART 2016  
Briefnummer : 2016-13 872/10/A 27, BJC  
Zaaknummer : 622011  
Behandeld door :  
Telefoonnummer :  
Antwoord op :  
Bijlagen : 2  
Onderwerp : Zienswijze Gedeputeerde Staten op het herindelingsadvies  
gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde (Westerwolde).

Geachte heer Plasterk,

Hierbij zenden wij u het herindelingsadvies tot vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde. De raden van de betrokken gemeenten hebben op 26 oktober 2015 het herindelingsadvies vastgesteld en op 14 december 2015 aan ons college aangeboden. Volledigheidshalve hebben wij de gelijklopende raadsbesluiten bijgevoegd.

Het herindelingsadvies is gericht op een samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde, volgens de huidige gemeentegrenzen, per 1 januari 2018. De naam van de nieuw te vormen gemeente is Westerwolde. Wij beoordelen de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde als positief. In het vervolg van deze brief geven wij aan hoe wij tot dit oordeel zijn gekomen.

### 1. Versterking lokaal bestuur

Het onderhavige voorstel tot vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde kan niet worden losgezien van de context van het provinciebrede proces tot vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen. Onderdeel van dat proces behelst versterking van het lokaal bestuur in onze provincie.

In onze provincie zijn de Groninger gemeenten al enige jaren bezig met een oriëntatie op de vraag hoe zij hun bestuurskracht kunnen versterken en wat dat betekent voor hun bestuurlijke toekomst. De meeste Groninger gemeenten hebben in de periode 2006-2008 hun bestuurskracht laten onderzoeken. Vervolgens hebben de gemeenten geprobeerd geconstateerde en verwachte bestuurskrachtproblemen te ondervangen door middel van intergemeentelijke samenwerking in zogeheten clusters. In 2012 hebben de meeste Groninger gemeenten deze clustersamenwerking geëvalueerd. Mede op basis van de uitkomsten van dit proces hebben de gemeenten actief inbreng geleverd aan de 'Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen', die was ingesteld door de provincie samen met de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) om te komen tot voorstellen tot vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en bestuurscultuur in Groningen.

Op 28 februari 2013 presenteerde de commissie het advies getiteld 'Grenzeloos Gunnen'. De Visitatiecommissie concludeerde dat de huidige en toekomstige maatschappelijke en sociaal-economische



opgaven in onze provincie vragen om versterking van het lokaal bestuur door middel van bestuurlijke opschaling van de Groninger gemeenten.

In reactie op het advies 'Grenzeloos Gunnen' gaf het vorige college van Gedeputeerde Staten aan het van groot belang te vinden dat de gemeenten in onze provincie in goed onderling overleg en in afstemming met elkaar een gewenst perspectief op hun bestuurlijke organisatie ontwikkelden.

## **2. Provinciale Arhi-procedure**

De nadere oriëntatie van de negen betrokken gemeenten in het oostelijk deel van de provincie op hun eigen bestuurlijke toekomst leidde in de periode na het verschijnen van 'Grenzeloos Gunnen' (2013) echter niet tot overeenstemming over de gewenste toekomstige gemeentelijke indeling.

De raden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde ontwikkelden gezamenlijk wel een duidelijke visie op hun eigen bestuurlijke toekomst en stelden op 28 januari 2014 een herindelingsontwerp vast. Het vorige college van Gedeputeerde Staten was van oordeel dat deze ontwikkeling qua tempo niet aansloot bij het lopende proces en de dialoog in de regio en daarmee een wezenlijke belemmering vormde voor de dialoog om te komen tot een samenhangend en regionaal evenwichtige toekomstige bestuurlijke indeling in het oostelijk deel van onze provincie. Om die reden zag het vorige college zich genoodzaakt een open overleg, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet arhi, met de negen gemeenten in het oostelijk deel van de provincie Groningen te starten. Ook de gemeente Groningen maakte deel uit van het open overleg in verband met de voorgenomen grenscorrectie met de gemeente Slochteren (bouwlocatie Meerstad).

Het starten van het open overleg op 1 september 2014, zoals aangekondigd op 8 juli 2014, betekende dat de gemeentebesturen van Bellingwedde en Vlagtwedde de voorbereidingen tot vaststelling van het herindelingsadvies moesten staken op grond van artikel 5, vierde lid, van de Wet arhi. Doel van het open overleg was te verkennen op welke wijze een door de gemeenten gedeeld beeld tot stand kon worden gebracht over een samenhangende en regionaal evenwichtige nieuwe gemeentelijke indeling in de regio.

Op 4 maart 2015 heeft het vorige college van Gedeputeerde Staten de artikel 8-procedure voor de gemeenten Groningen, Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Slochteren en Oldambt beëindigd. Voor deze gemeenten was inmiddels duidelijkheid ontstaan over hun toekomstige bestuurlijke organisatie. In de fase van het open overleg hebben de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren (HSSM) elkaar gevonden in het voornemen een nieuwe gemeente te vormen op de schaal van deze drie gemeenten. Gelet op deze ontwikkeling streeft de gemeente Oldambt, ontstaan per 1 januari 2010, op dit moment niet actief een herindeling na en richt zich op krachtige samenwerking en een gezamenlijk optrekken op regionaal-strategische vraagstukken met andere sterke spelers in de provincie en de regio, met name ook langs de A7.

In het kader van het open overleg heeft het vorige college van Gedeputeerde Staten met de betrokken colleges van de overige vijf gemeenten - Bellingwedde, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde - afgesproken de inhoudelijke opgaven centraal te stellen, alvorens over te gaan tot een gesprek over de gewenste en noodzakelijke bestuurlijke schaal die bij de uitvoering daarvan past. De vijf gemeenten hebben vervolgens een globale strategische agenda voor de gemeenschappelijke maatschappelijke opgaven in het gebied (economie, arbeidsmarkt, wonen en leefbaarheid) opgesteld. De opzet was om de strategische agenda in maart 2015 te laten vaststellen door de raden, waarbij afspraken zouden worden gemaakt over de vervolgstappen en de betekenis die de strategische agenda zou kunnen hebben voor de bestuurlijke schaal die bij de uitvoering daarvan past. Aangezien het vorige college van Gedeputeerde Staten zoveel mogelijk de betrokken gemeenten in gezamenlijkheid het vervolgproces wilde laten inrichten en daarbij zoveel mogelijk wilde aansluiten bij lopende processen, besloot het college tot een beperkte verlenging van het open overleg voor de vijf betrokken gemeenten. Bij de vijf betrokken gemeenten bleken echter verschillende beelden te bestaan over de vervolgstappen en de betekenis, die de strategische agenda zou kunnen hebben voor de bestuurlijke schaal.

Bij de behandeling is gebleken, dat de raden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde de strategische agenda beschouwden als invulling van de niet-vrijblijvende strategische samenwerking in het

gebied (de zogeheten tweede pijler). Op 23 maart 2015 hebben de raden van Bellingwedde en Vlagtwedde besloten een verzoek te doen aan Gedeputeerde Staten tot beëindiging van de artikel 8-procedure. Dit verzoek is door het vorige college niet gehonoreerd, omdat het proces met betrekking tot het vervolg en de betekenis van de strategische agenda voor de bestuurlijke organisatie door de vijf betrokken gemeenten nog niet was afgerond en het college het van belang achtte dat het proces tot een gezamenlijke afronding zou komen.

### **3. Totstandkoming herindelingsadvies**

In het collegeprogramma 2015-2019 van ons college wordt gemarkeerd dat gemeenten in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het lokale bestuur en zelf aan zet zijn als het gaat om het vinden van oplossingen om hun huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven goed op te kunnen blijven pakken. Wij laten het in beginsel aan de gemeenten over om hun eigen keuzes te maken met betrekking tot hun bestuurlijke toekomst en voorstellen tot gemeentelijke herindeling te doen. In die gevallen waarin een dergelijk initiatief van onderop leidt tot een door betrokken gemeenten gedragen herindelingsvoorstel, is dit een zwaarwegend element in onze beoordeling.

Op 1 september 2015 hebben wij de artikel 8-procedure voor de gemeenten Bellingwedde, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde beëindigd. Deze vijf gemeenten werden daarmee in de gelegenheid gesteld zelf de voorbereiding van een herindelingsvoorstel, zoals bedoeld in artikel 5 Wet arhi, ter hand te nemen.

De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde hebben de artikel 5-procedure vervolgens gezamenlijk weer opgepakt, wat heeft geresulteerd in de vaststelling van het herindelingsadvies op 26 oktober 2015. De gemeenten Pekela, Stadskanaal en Veendam besloten de gezamenlijk oriëntatie op hun bestuurlijke organisatie met elkaar voort te zetten.

### **4. Toets aan Beleidskader gemeentelijke herindeling**

In het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 28 mei 2013 worden vijf criteria genoemd, waaraan herindelingsvoorstellen dienen te worden getoetst. Hieronder geven wij per criteria aan hoe wij deze voor het voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde beoordelen.

#### **4.1. Draagvlak**

##### *a. Lokaal bestuurlijk*

Op 28 januari 2014 hebben de raden van Bellingwedde en Vlagtwedde het herindelingsontwerp Westerwolde nagenoeg unaniem (12 stemmen vóór, 1 stem tegen), respectievelijk unaniem vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de vaststelling op 26 oktober 2015 van het herindelingsadvies door de beide betrokken raden. Wij stellen hiermee vast, dat de beoogde herindeling kan rekenen op breed bestuurlijk draagvlak in beide gemeenten.

##### *b. Regionaal*

In de periode van de terinzagelegging van het herindelingsontwerp zijn alle omliggende gemeenten uitgenodigd een zienswijze te geven. Tevens hebben de colleges van beide betrokken gemeenten in deze periode ook gesprekken gevoerd met omliggende gemeenten. Uiteindelijk hebben acht gemeenten een zienswijze op het herindelingsontwerp gegeven. Twee gemeenten in de provincie Groningen hebben een zienswijze gegeven (Menterwolde en Stadskanaal), evenals twee gemeenten in de provincie Drenthe (Border-Odoorn en Emmen) en vier Duitse gemeenten (Dörpen, Haren, Lathen en Rhede). Zes zienswijzen waren positief, één zienswijze was neutraal (Emmen) en één zienswijze was negatief van aard (Stadskanaal).

Het regionaal draagvlak voor het onderhavige herindelingsvoorstel beoordelen wij daarmee als ruim voldoende.

De gemeente Stadskanaal heeft in haar zienswijze van 9 juli 2014 gepleit voor de herindelingsvariant 'Zuidoost-Groningen', dat wil zeggen een samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde. Dit standpunt is op 25 november 2013 en op 24 maart 2014 unaniem door de raad van Stadskanaal bekrachtigd. Gedurende het open overleg dat wij op 1 september

2014 startten en dat op de terinzagelegging van het herindelingsontwerp Westerwolde volgde, hebben wij vastgesteld dat voor deze herindelingsvariant bij de andere betrokken gemeenten onvoldoende bestuurlijk draagvlak bestond. Op 23 maart 2015 hebben de raden van Bellingwedde en Vlagtwedde de keuze voor een samenvoeging van beide gemeenten herbevestigd. De gemeenten Pekela, Stadskanaal en Veendam hebben vervolgens aangegeven het besluit van de raden van Bellingwedde en Vlagtwedde als een gegeven te beschouwen en er kennis van te nemen dat dit de situatie is na het open overleg.

#### *c. Maatschappelijk*

Beide gemeenten hebben op diverse wijzen het maatschappelijk draagvlak onderzocht voor de beoogde herindeling. In 2013 zijn acht inwoneravonden gehouden, waarin aanwezige inwoners zijn geïnformeerd en is gevraagd naar hun voorkeuren, waarbij de herindelingsvariant Westerwolde op de meeste steun kon rekenen. Daarnaast konden de inwoners van beide gemeenten hun mening over herindelingsvarianten kenbaar maken via internet. Deze polls leverde hetzelfde beeld op als tijdens de inwonersavonden, namelijk een sterke voorkeur voor samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde.

Het herindelingsontwerp heeft van 22 mei 2014 tot 17 juli 2014 ter inzage gelegen. Er zijn in totaal 40 zienswijzen ingediend door burgers en maatschappelijke organisaties (dorpsraden, verenigingen van plaatselijk belang en bedrijfskring). In Bellingwedde was 75% en in Vlagtwedde 86% van de zienswijzen van burgers instemmend of neutraal ten aanzien van de beoogde herindeling. De zienswijzen van maatschappelijke organisaties in beide gemeenten waren unaniem positief. Hieruit leiden wij af dat het voorstel kan rekenen op breed maatschappelijk draagvlak.

De raden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde hebben de huidige grenzen van beide gemeenten steeds als uitgangspunt genomen voor de beoogde samenvoeging. Er zijn in totaal 20 zienswijzen op het herindelingsontwerp ingediend, waarvan 5 door maatschappelijke organisaties en 15 door burgers (14 woonachtig in één van beide gemeenten en één in Stadskanaal) die hebben aangegeven dat zij een wijziging van de gemeentelijke grenzen wensten; kleine gedeelten van de gemeente Stadskanaal zouden toegevoegd moeten worden aan de nieuw te vormen gemeente Westerwolde om aldus de historische grenzen en samenhang van het gebied 'Westerwolde' in ere te herstellen. De raden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde stellen zich echter op het standpunt, dat het initiatief tot wijziging van gemeentegrenzen berust bij de latende gemeente, i.c. Stadskanaal.

Ons college stelt zich op het standpunt dat wijziging van gemeentegrenzen geschiedt op basis van voldoende draagvlak onder de betrokken gemeenten.

#### **4.2. Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid**

De grenzen van de nieuw te vormen gemeente Westerwolde vallen nagenoeg geheel samen met de gelijknamige streek, waarvan de historische wortels teruggaan tot de vroege Middeleeuwen. Er zal sprake zijn, zo geven de gemeenten aan, van een sterke interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente, waarbij wordt voortgebouwd op een gemeenschappelijke geschiedenis, landschappelijke kenmerken, cultuur (onder meer streektaal) en identiteit.

Ook de gemeenschappelijke visie van beide gemeenten op de identiteit, ambities en opgaven van de nieuw te vormen gemeente - een groene, leefbare gemeente met oog en ruimte voor kleinschaligheid ('Citta-slow' keurmerk) en haar complementaire economische functies (innovatieve landbouw, agribusiness en industrie, recreatie en toerisme) - draagt bij aan verdere versterking van de interne samenhang.

In beleidsmatig opzicht blijkt de interne samenhang ook uit het feit, dat beide gemeenten op terreinen al bilateraal samenwerken (bijvoorbeeld taken sociaal domein, ruimte, belastingen, HRM en communicatie) dan wel samen participeren met andere gemeenten om uitvoering te geven aan bijvoorbeeld de Participatiewet en het regionaal woon- en leefbaarheidsplan (met als thema's: economie, wonen, woningbouw en transformatie, onderwijs en arbeidsmarkt, cultuur en sport, primair onderwijs en leefbare dorpen). Ook werken beide gemeenten samen met omliggende Duitse gemeenten.

De nieuw te vormen gemeente Westerwolde zal 72 kernen omvatten, waaronder 32 kernen met meer dan 100 inwoners. De beide huidige gemeenten voeren een actief dorpen- en kernenbeleid, wat bijvoorbeeld blijkt uit zogeheten 'steunstees' (steunpunten voor informatie, advies en begeleiding op het gebied van

wonen, welzijn en zorg) die in veel kernen aanwezig zijn. Het dorps- en kernenbeleid, zo geven de beide gemeenten aan, wordt voortgezet in de nieuw te vormen gemeente, waarbij op kleine schaal maatwerkvoorzieningen zullen worden gerealiseerd.

Wij concluderen dat de nieuw te vormen gemeente vanuit haar landschappelijke en sociaal-culturele identiteit een sterke interne samenhang zal hebben en sprake zal zijn van een actief dorps- en kernenbeleid, dat goed aansluit bij de nieuwe bestuurlijke schaal en opgaven op het gebied van het borgen en versterken van burgers nabijheid en -participatie, gemeentelijke en maatschappelijke dienstverlening in een meerkernige gemeente.

#### **4.3. Bestuurskracht**

De aanleiding en meerwaarde van onderhavig herindelingsvoorstel zijn gelegen in de wens en noodzaak tot het versterken en vergroten van de kracht van de ambtelijke organisatie, die - zo geven de gemeenten aan - in de nabije toekomst verder onder druk komt te staan.

In de gesprekken met de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde over hun voornemen, hebben wij - evenals omliggende gemeenten - benadrukt dat de nieuw te vormen gemeente haar lokale taken, opgaven en ambities op adequate wijze zelfstandig zal moeten organiseren (ook wel aangeduid als de 'eerste pijler'). Wij hebben er vertrouwen in dat de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde leidt tot de vorming van een bestuurskrachtige gemeente met een bestuurlijke schaal, die enerzijds past bij de eigen ambities van kleinschaligheid, burgers nabijheid, identiteit en kwaliteit ('Citta-slow') en waarbij anderzijds lokale taken, opgaven en ambities op adequate wijze in zelfstandigheid kunnen worden uitgevoerd.

De beide betrokken gemeenten geven thans invulling aan het voornemen een aantal strategische gebiedsopgaven na de herindeling door middel van niet-vrijblijvende samenwerking in regionaal verband invulling te geven (ook wel de 'tweede pijler' genoemd). Wij delen met de beide gemeenten het standpunt, dat opgaven als leefbaarheid, bevolkingsdaling, arbeidsmarkt en economie, versterking toerisme en recreatie en (fysieke en digitale) bereikbaarheid vragen om een bestuurlijke aanpak op regionale schaal. Dit vraagt van de nieuw te vormen gemeente om te investeren in goede contacten en relaties met bijvoorbeeld omliggende gemeenten als beoogde, toekomstige samenwerkingspartners. Wij zien deze structureel te borgen regionale samenwerking als een belangrijke succesfactor voor de duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente Westerwolde en zullen vanuit onze provinciale verantwoordelijkheid de voortgang en kwaliteit van deze samenwerking ook monitoren.

#### **4.4. Evenwichtige regionale verhoudingen**

De nieuw te vormen gemeente draagt in voldoende mate bij aan evenwichtige bestuurlijke verhoudingen, waarbij overigens wordt opgemerkt dat de bestuurlijke context in deze regio nog in ontwikkeling is. Door haar geografische ligging en vanwege de verscheidenheid in maatschappelijke en economische oriëntatie van haar inwoners als het gaat om voorzieningen als scholen, winkels, ziekenhuis en theater, zal de nieuw te vormen gemeente niet specifiek georiënteerd zijn op één bepaalde gemeente of regio. Beide betrokken gemeenten zien voor de nieuwe gemeente een intermediaire rol weggelegd in regionale samenwerkingsverbanden.

#### **4.5. Duurzaamheid**

De duurzaamheid van een nieuw te vormen gemeente wordt, in onze opvatting, bepaald door haar bestuurskracht in relatie tot de huidige en toekomstige lokale en regionale opgaven, taken en eigen ambities. Wij hebben er vertrouwen in dat de nieuw te vormen gemeente, gegeven de unieke kenmerken van dit gebied, in staat zal zijn haar lokale opgaven, wettelijke taken en eigen ambities in zelfstandigheid adequaat te kunnen vervullen. Voor de aanpak van een aantal majeure regionale opgaven achten wij het van belang, dat de nieuwe gemeente de samenwerking met andere (opgeschaalde) gemeenten op adequate wijze inhoud en vorm zal geven voor een reeks van jaren. Dat is, naar onze opvatting, medebepalend voor de mate van duurzaamheid van de nieuwe gemeente. Zoals hiervoor aangegeven, zullen wij de voortgang en kwaliteit van deze samenwerking monitoren.

## **5. Toets aan provinciale criteria**

Naast de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling, heeft de provincie Groningen een drietal aanvullende criteria geformuleerd, waaraan herindelingsvoorstellen worden getoetst. Deze criteria zijn opgenomen in Bijlage 1, behorende bij de 'Visie op de bestuurlijke organisatie van de provincie Groningen' van 2 juli 2013, zoals vastgesteld door Provinciale Staten op 25 september 2013.

### **5.1. Nodale principe**

Onder het nodale principe wordt begrepen de oriëntatie van inwoners op voorzieningen of stedelijke kernen en de nog levende cultuurhistorische verbanden in het gebied.

De beide betrokken gemeenten geven, naar ons oordeel, overtuigend aan dat door haar geografische ligging en vanwege de uiteenlopende maatschappelijke en economische oriëntatie van inwoners de nieuw te vormen gemeente zal zijn gericht op haar gehele omgeving. Zo zijn inwoners van beide gemeenten wat betreft voorzieningen als scholen, ziekenhuis, winkels en theater deels georiënteerd op Stadskanaal en deels op Winschoten.

De nieuw te vormen gemeente wordt een groene zone met kleinschalige toeristische en streekgebonden bedrijvigheid tussen omliggende grotere kernen met grootschaliger agrarische en industriële bedrijven (zonale principe). De samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde sluit geografisch praktisch naadloos aan bij de streek 'Westerwolde' als (eeuwenoud) cultuurhistorisch verband.

### **5.2. Schaalniveau**

Het tweede criterium is een bestuurlijke schaal van een nieuw te vormen gemeente, dat optimaal aansluit bij het schaalniveau van de regionale vraagstukken.

De bestuurlijke schaal van de nieuw te vormen gemeente Westerwolde achten wij, gelet op de specifieke kenmerken van dit gebied, passend in het licht van de keuze van beide gemeenten voor een gemeente, waarin ruimte blijft voor kleinschaligheid, burgers nabijheid, identiteit en kwaliteit en die toch voldoende bestuurskracht kan ontwikkelen om haar lokale en regionale opgaven en taken deels zelfstandig (eerste pijler) en deels door middel van niet-vrijblijvende structurele strategische samenwerking met andere gemeenten (tweede pijler) adequaat te kunnen vervullen.

### **5.3 Inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven**

Het derde criterium is de aanwezigheid van inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven en/of van kansen die geboden worden door transport- en logistieke assen.

Onder de criteria 'interne samenhang' en 'bestuurskracht' beschreven wij reeds de gezamenlijke opgaven en ambities voor de nieuw te vormen gemeente: een groene, leefbare gemeente, die beschikt over complementaire economische functies (innovatieve landbouw, agribusiness en -industrie, recreatie en toerisme) en gebiedsopgaven (leefbaarheid, bevolkingsdaling, arbeidsmarkt en economie, versterking toerisme en recreatie en bereikbaarheid). De aanwezige logistieke en transport assen omkaderen het gebied Westerwolde en doorsnijden de nieuw te vormen gemeente niet.

## **6. Financiële situatie nieuwe gemeente Westerwolde**

Het besluit tot herindeling door de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde is niet genomen om financiële redenen. De gemeenten hebben geen berekeningen laten uitvoeren naar de gevolgen van de herindeling voor de algemene uitkering aan de nieuw te vormen gemeenten en van de frictiekostenvergoeding op grond van de tijdelijke maatstaf uit het Gemeentefonds.

Op grond van de vaststelling op 28 januari 2014 van het herindelingsontwerp staan de beide gemeenten vanaf 4 februari 2014 onder financieel toezicht als bedoeld in artikel 21 van de Wet arhi.

Onder verwijzing naar hoofdstuk 8 'Financiële aspecten' in het herindelingsadvies wordt ten aanzien van de financiën van beide gemeenten het volgende opgemerkt.

Op voorhand kan gesteld worden dat de financiële positie van de gemeente Bellingwedde door ons als matig wordt gekenschetst en die van de gemeente Vlagtwedde als goed. Deze conclusies zijn getrokken op grond van de beoordelingscriteria in ons beleidskader voor het financieel toezicht "Kwestie van evenwicht" op basis van de (meerjaren)begrotingen 2016-2019 (eerste fase onderzoek). In december 2015 werden de

begrotingen van de Groninger gemeenten in de zogeheten eerste fase onderzocht. Zo ook de begrotingen van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde. Het eerste fase onderzoek behelst een onderzoek op hoofdlijnen naar de (meerjarige) financiële positie van gemeenten.

Ten aanzien van de meerjarige financiële positie werd in voornoemde eerste fase onderzoek het volgende geconcludeerd.

### Bellingwedde

Na een correctie en rekening houdende met de in het BBV voorgeschreven incidentele baten en lasten ontstaat het volgende beeld:

	2016	2017	2018	2019
lasten	€ 25.736.241	€ 24.887.982	€ 24.561.761	€ 24.333.296
baten	€ 25.907.448	€ 25.031.166	€ 24.872.207	€ 24.707.954
<b>begrote (voordelige) saldi</b>	<b>-€ 171.207</b>	<b>-€ 143.184</b>	<b>-€ 310.446</b>	<b>-€ 374.658</b>
<b>correctie:</b>				
taakstellende bezuiniging	€ 237.000	€ 291.000	€ 313.000	€ 277.000
incidentele lasten	-€ 174.000	€ 0	€ 0	€ 0
incidentele baten	€ 180.000	€ 0	€ 0	€ 0
<b>gecorrigeerde structurele saldi</b>	<b>€ 71.793</b>	<b>€ 147.816</b>	<b>€ 2.554</b>	<b>-€ 97.658</b>
	<i>nadelig</i>	<i>nadelig</i>	<i>nadelig</i>	<i>voordelig</i>

Er is geconstateerd dat de begroting 2016 en de jaarschijven meerjarenraming 2017 en 2018, na correcties, niet structureel en reëel in evenwicht zijn. Vanaf jaarschijf 2019 is weer sprake van een structureel en reëel in evenwicht zijnde begroting.

### Vlagtwedde

Rekening houdend met de in het BBV voorgeschreven incidentele lasten en baten ontstaat het volgende (meerjarig) beeld:

	2016	2017	2018	2019
lasten	€ 52.874.000	€ 51.449.000	€ 50.580.000	€ 50.265.000
baten	€ 53.101.000	€ 51.552.000	€ 50.829.000	€ 50.279.000
<b>begrote (voordelige) saldi</b>	<b>-€ 227.000</b>	<b>-€ 103.000</b>	<b>-€ 249.000</b>	<b>-€ 14.000</b>
incidentele lasten	-€ 1.677.000	-€ 140.000	-€ 60.000	-€ 60.000
incidentele baten	€ 1.173.000	€ 60.000	€ 60.000	€ 60.000
<b>gecorrigeerde structurele saldi</b>	<b>-€ 731.000</b>	<b>-€ 183.000</b>	<b>-€ 249.000</b>	<b>-€ 14.000</b>
	<i>voordelig</i>	<i>voordelig</i>	<i>voordelig</i>	<i>voordelig</i>

Er is geconstateerd dat de begroting 2016 en de jaarschijven meerjarenraming 2017-2019 allen een structureel en reëel sluitend perspectief vertonen.

### Conclusie

De financiële positie van de gemeente Bellingwedde wordt door ons op basis van de (meerjaren)begroting 2016-2019 als matig beoordeeld. Geconstateerd is dat de financiële positie van deze gemeente de laatste jaren is verbeterd hetgeen onder meer blijkt uit de jaarrekeningsresultaten en de begrotingssaldi. De financiële positie van de gemeente Vlagtwedde wordt door ons op basis van de (meerjaren)begroting 2016-2019 als goed beoordeeld. Er is sprake van positieve begrotingssaldi, de gemeente heeft een sterke reservepositie en de rekeningresultaten zijn de afgelopen jaren positief. Een financieel risico blijft, naast de decentralisatie op het sociale domein, de ontwikkeling van de sociale werkvoorziening werkvoorzieningsschappen (Synergon en Wedeka) in de regio. De te nemen maatregelen in het kader van het zogeheten 'Akkoord van Westerlee' moeten de komende tijd nog worden geconcretiseerd.

Op basis van de huidige inzichten beoordelen wij de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente Westerwolde als gunstig.

## 7. Tot slot

Samenvattend, beoordelen wij de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde als positief en verzoeken u op basis van het herindelingsadvies en onze zienswijze een voorstel te doen voor een herindelingsregeling en dit voorstel te zenden aan de Ministerraad.

Tot slot verzoeken wij u een spoedige behandeling van het wetsvoorstel te bevorderen, opdat de beoogde herindeling van de twee gemeenten op 1 januari 2018 kan ingaan.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:



, voorzitter.

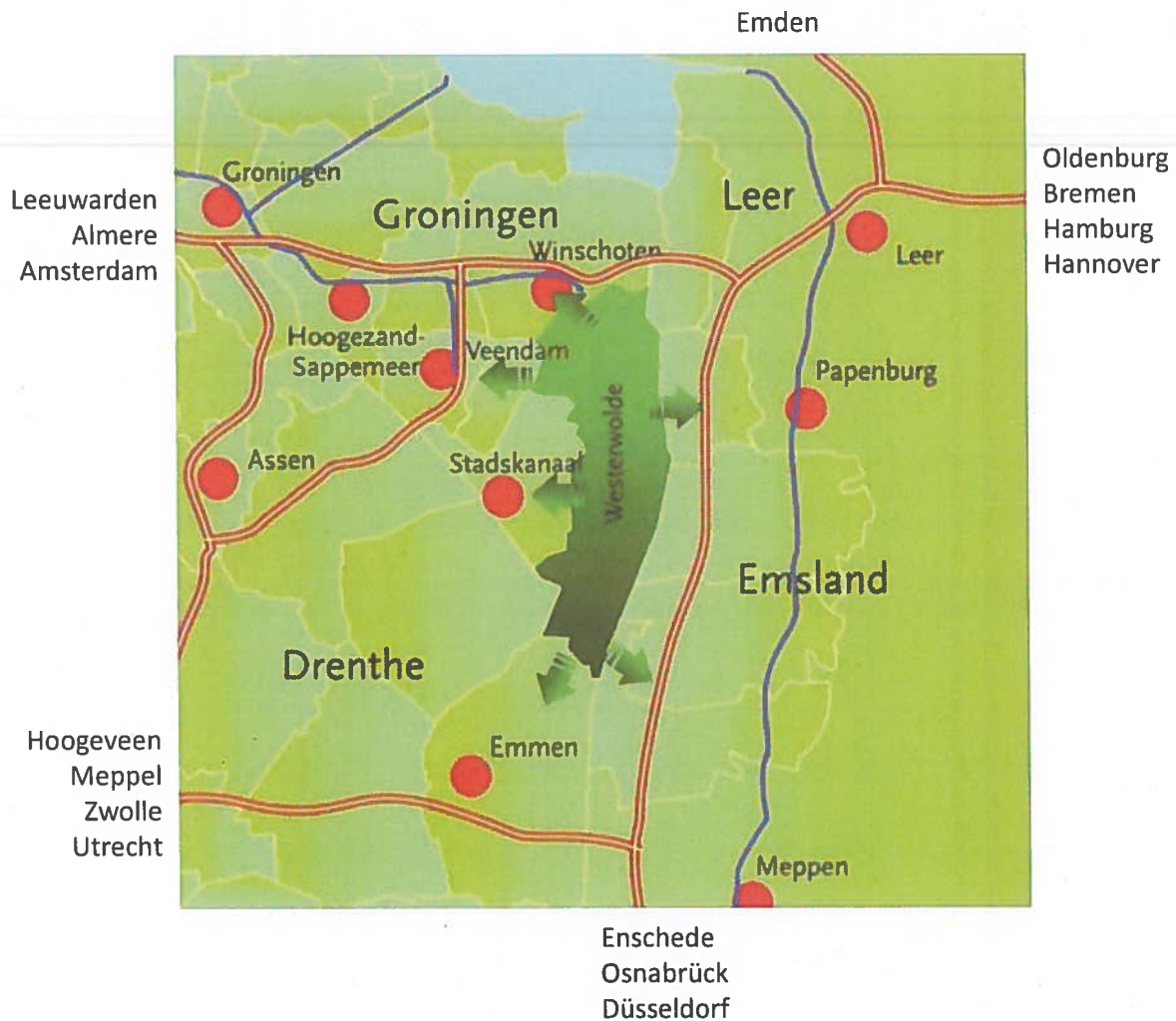


, secretaris.



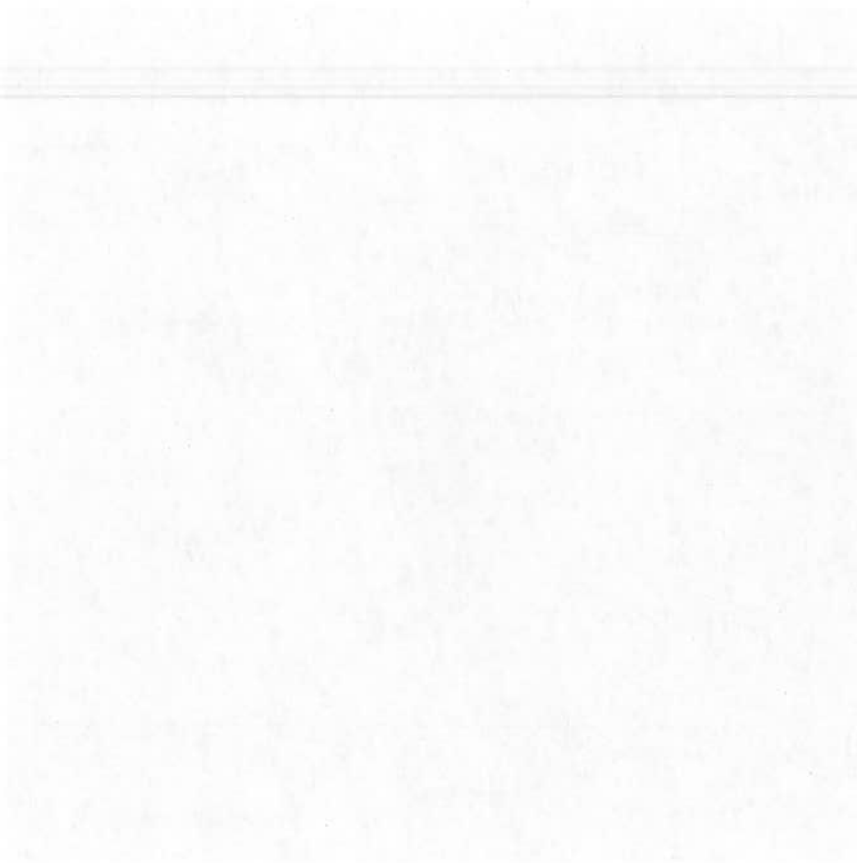
# herindelingsadvies

# Westerwolde



# Westerveld

## bestuursplan



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>voorwoord</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>inleiding en leeswijzer</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>zienswijzen met betrekking tot het herindelingsontwerp</b> .....	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>aanleiding</b> .....	<b>5</b>
	4.1 algemeen	
	4.2 voorgeschiedenis tot aan vaststelling herindelingsontwerp	
	4.3 van open overleg tot herindelingsadvies	
<b>5</b>	<b>samenwerking tot nu toe</b> .....	<b>10</b>
	5.1 de decentralisaties	
	5.2 regionaal woon- en leefbaarheidsplan “van krimp naar kwaliteit”	
	5.3 grensagenda	
	5.4 strategische agenda SA5	
	5.5 Citta-slow	
	5.6 PIOFACH	
<b>6</b>	<b>kenmerken, uitdagingen en strategische agenda van de nieuwe gemeente</b> .....	<b>13</b>
<b>7</b>	<b>Beleidskader gemeentelijke herindeling en provinciale criteria</b> .....	<b>15</b>
	7.1 draagvlak	
	7.2 interne samenhang	
	7.3 bestuurskracht	
	7.4 evenwichtige regionale verhoudingen	
	7.5 duurzaamheid	
	7.6 provinciale criteria	
	7.7 conclusies toets aan Beleidskader en provinciale criteria	
<b>8</b>	<b>financiële aspecten</b> .....	<b>21</b>
<b>9</b>	<b>overige aspecten</b> .....	<b>22</b>
	9.1 datum van herindeling	
	9.2 naam	
	9.3 kaart grens nieuwe gemeente	
	9.4 logboek	
<b>10</b>	<b>vervolgprocedure</b> .....	<b>25</b>
<b>11</b>	<b>grondslag</b> .....	<b>26</b>
	11.1 herindelingsontwerp	
	11.2 reactienota.....	<b>53</b>

## 1 voorwoord

De Heerlijkheid Westerwolde was in de vroege Middeleeuwen Duits leengebied van het Benedictijnenklooster van Corvey. Kerkelijk behoorde de streek daardoor tot het Bisdom Osnabrück terwijl het bestuurlijk onder het Prinsbisdom Münster viel.

De naam Westerwolde is vanwege de ligging ten opzichte van de Duitse rechthebbenden te verklaren.

Het gebied kwam in 1530 in handen van de Hertog van Gelre. Deze verloor het gebied Westerwolde zes jaar later bij de eerste slag bij Heiligerlee aan keizer Karel V.

Rond 1593 nam Lodewijk van Nassau het gebied definitief voor de Staten-Generaal in bezit.

In 1619 werd het gebied verkocht aan de stad Groningen. Vanuit Groningen werd een begin gemaakt met verdergaande inpoldering en verloor het gebied langzamerhand zijn strategische waarde. In de 18de eeuw zorgde de vruchtbare grond voor de groei van de agrarische betekenis van de streek. Na de tweede wereldoorlog neemt door mechanisatie het belang van de landbouw af en verplaatst de werkgelegenheid zich richting (agro/food) industrie, detailhandel, toerisme en de zorgsector.

Voor u ligt het herindelingsadvies Westerwolde. Dit advies behelst de samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde, waarmee de Heerlijkheid Westerwolde nagenoeg haar oorspronkelijke contouren terugkrijgt. Aan dit advies liggen geen nostalgische gevoelens ten grondslag, maar juist feiten en uitdagingen die de nieuwe gemeente tot ver in de 21ste eeuw voor inwoners, ondernemers en bezoekers een gedegen fundament biedt om te wonen, te werken en te recreëren. Aansluiting bij het internationale netwerk Citta-slow weerspiegelt het respect voor het verleden, de menselijke maat, de focus op een duurzame toekomst en tevens een brede verbondenheid met de regionale en (inter-)nationale context.

## 2 inleiding en leeswijzer

Voorliggend herindelingsadvies behelst de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde in de provincie Groningen per 1 januari 2018. De beoogde samenvoeging gaat uit van de bestaande grenzen van de betrokken gemeenten. De nieuw te vormen gemeente zal ruim 25.000 inwoners tellen en Westerwolde heten.

Aanleiding voor dit herindelingsadvies is de gezamenlijke zoektocht van gemeenten en provincie naar versterking van bestuurskracht in de provincie Groningen. Deze zoektocht heeft voor de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde geresulteerd in een herindelingsontwerp. In **Hoofdstuk 3** wordt ingegaan op de reacties die op dit herindelingsontwerp ingediend zijn.

In **Hoofdstuk 4** wordt de aanleiding voor dit herindelingsadvies en haar wordingsgang uitgebreider besproken. In dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de door de beide gemeenten ingezette procedure op grond van artikel 5 van de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet arhi) onderbroken is geweest door de - op 1 september 2014 door Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen gestarte - procedure op grond van artikel 8 (Wet arhi) en welke invloed dat heeft op de vorm van het herindelingsadvies zoals dit nu voor ligt. De reeds bestaande samenwerking tussen de betrokken gemeenten wordt behandeld in **Hoofdstuk 5**, waarbij naast de onderlinge samenwerking ook de samenwerking met andere gemeenten en overige partijen behandeld wordt. Tevens wordt aandacht gegeven aan de drie decentralisaties.

In **Hoofdstuk 6** wordt een beeld geschetst van de nieuwe gemeente, haar karakteristieken, haar uitdagingen en haar strategische agenda.

De toetsing van het voorstel aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling en de provinciale criteria wordt systematisch en gedetailleerd behandeld in **Hoofdstuk 7**.

In **Hoofdstuk 8** komen de financiën van de betrokken gemeenten in relatie tot de samenvoeging aan bod. Voor de volledigheid wordt in Hoofdstuk 9 afgesloten met een aantal wensen van de gemeenten met betrekking tot de naam van de nieuwe gemeente, de gewenste ingangsdatum van de herindeling, de voorgestelde nieuwe gemeentegrenzen en het logboek.

Het vervolg van de procedure na besluitvorming door de gemeenteraden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde inzake het herindelingsadvies, wordt geschetst in **hoofdstuk 10**.

**Hoofdstuk 11** bevat de grondslag voor dit herindelingsadvies: de integrale versies van het definitieve herindelingsontwerp en de bijbehorende reactienotie op de ingediende zienswijzen op het herindelingsontwerp.

### 3 zienswijzen met betrekking tot het herindelingsontwerp

Op 28 januari 2014 hebben de gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde unaniem het Herindelingsontwerp Westerwolde vastgesteld. Dit ontwerp is in beide gemeenten op 22 mei 2014 (na de gemeenteraadsverkiezingen en de collegevorming) ter inzage gelegd. De termijn voor het inzenden van zienswijzen is op 17 juli 2014 geëindigd. Er zijn in totaal 53 zienswijzen ontvangen. Vijf van deze zienswijzen zijn identiek aan beide gemeenten verzonden, zodat in totaal 48 verschillende zienswijzen zijn ontvangen.

De zienswijzen kunnen voor 87% gekarakteriseerd worden als geen bezwaar tot uitgesproken positief. De indieners die bezwaar aantekenden waren allen voorstander van een grootschaliger oplossing.

De indieners van een zienswijze kunnen verdeeld worden over drie types. Deze types zijn als volgt:

Individen en families;  
Burgerorganisaties;  
Overheidsorganisaties.

De zienswijzen van burgers komen uit diverse kernen verspreid over beide gemeenten. Er is één zienswijze ontvangen van een inwoner van een andere gemeente. Deze inzender woont in de gemeente Stadskanaal.

Er zijn zienswijzen ontvangen van dorpsraden, plaatselijk belangen en de afdeling van de Nederlandse Bond voor Plattelandsvrouwen. Daarnaast hebben de Industriekring Ter Apel en Vereniging Parkmanagement 't Heem gezamenlijk een zienswijze ingezonden.

De beide colleges hebben bij elke omliggende gemeente een verzoek neergelegd om te reageren op het Herindelingsontwerp. Dit verzoek is in alle gevallen tijdens de periode van terinzagelegging gevolgd door een overleg tussen de individueel benaderde gemeente en de colleges van Bellingwedde en Vlagtwedde. Acht gemeenten hebben een zienswijze gegeven. Uit de provincies Groningen en Drenthe zijn elk twee zienswijzen ontvangen en uit Duitsland vier zienswijzen. Zeven van de acht van de lokale overheden heeft geen bezwaar of wenst de colleges succes met het realiseren van de voornemens. De gemeente Stadskanaal pleitte voor samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde.

De colleges van Bellingwedde en Vlagtwedde hebben iedere zienswijze afzonderlijk becommentarieerd. Deze reacties zijn integraal opgenomen in hoofdstuk 11.2.

Op basis van de reacties hebben de gemeenteraden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde besloten tot twee toevoegingen aan het herindelingsontwerp zoals dat ter inzage heeft gelegen<sup>1</sup>.

Beide toevoegingen zijn verwerkt in het definitieve herindelingsontwerp (zie hoofdstuk 11.1)

<sup>1</sup> Beide aanpassingen worden besproken in de reactienota 'Dat akkedaaiert best' op pagina 65

## 4 aanleiding

### 4.1 algemeen

In 2009 spraken de provincie Groningen en de Groninger gemeenten af om in 2012 het functioneren van de gemeenten opnieuw tegen het licht te houden. Deze afspraak volgde op de in 2008 gehouden bestuurskrachtonderzoeken en de verwerking daarvan in 2009 in het rapport "Steeds krachtiger besturen in Groningen".

De actualiteit van de in 2009 gemaakte afspraak werd alleen maar groter. Gemeenten zijn kwetsbaarder geworden. De complexiteit van het werk nam en neemt toe. De ombuigingen waar alle gemeenten mee geconfronteerd werden, leidden tot een roep om meer efficiëntie en "slimmer en slanker werken".

Een herbezinning op de bestuurlijke organisatie in Groningen was binnen deze context een logisch vervolg op de onderzoeken gehouden in 2008.

Na de bestuurskrachtonderzoeken van 2008 hebben de Groninger gemeenten verschillende ontwikkelingen in gang gezet die beoogden de kwaliteit van dienstverlening, de kwaliteit van (samen)werken en de bestuurskracht, te vergroten. De insteek was om deze versterking van het functioneren van gemeenten door middel van intergemeentelijke samenwerking binnen clusters vorm te geven. De gemeenten en de clusters deden dat niet alleen. Na een voorbereidende fase waarin de clusters in afstemming met de provincie Groningen elk binnen hun eigen verantwoordelijkheden de clusterevaluatie opstelden, volgde een gezamenlijk proces om de ontwikkeling in te zetten voor de bestuurlijke organisatie binnen de provincie Groningen. Het herindelingsadvies Westerwolde is een resultante van dit proces.

Het herindelingsadvies Westerwolde beoogt de aanpassing van de bestuurlijk schaal en heeft daarnaast als tweede pijler de vormgeving van de benodigde niet-vrijblijvende resultaatgerichte samenwerking op grotere schaal.

### 4.2 voorgeschiedenis tot aan vaststelling herindelingsontwerp

De gemeente Vlagtwedde bestaat in ongeveer haar huidige vorm sinds de Bataafs-Franse tijd. De gemeente Bellingwedde is ontstaan in 1968 door een samenvoeging van de toenmalige gemeenten Bellingwolde en Wedde. Argumenten die in 2009 aanleiding waren om provincie-breed het functioneren van de Groninger gemeenten tegen het licht te houden, speelden op het niveau van de individuele gemeenten in Zuid- en Oost-Groningen al eerder. In 1999 werd voor het eerst initiatief genomen om te komen tot een samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde. De tijd bleek toen niet rijp voor een herindeling. Bellingwedde onderzocht daarop samenwerking met de gemeenten Menterwolde, Pekela en Veendam. Vlagtwedde oriënteerde zich op de gemeente Stadskanaal. Een inwonersraadpleging door de gemeente Bellingwedde over intensieve (ambtelijke) samenwerking tussen de gemeenten Bellingwedde, Menterwolde, Pekela en Veendam stuitte op massaal protest. De gemeente Bellingwedde beëindigde daarop haar onderzoek. Uiteindelijk resulteerde dit initiatief, na terugtrekking van de gemeente Menterwolde, in 2009 in een ambtelijke samenvoeging van de gemeenten Veendam en Pekela.

De relatie tussen Vlagtwedde en Stadskanaal daarentegen leidde tot ambtelijke samenwerking op een aantal terreinen. Met deze feiten als uitgangspunt kozen de gemeenten Bellingwedde, Stadskanaal en Vlagtwedde om als cluster onderzoek te doen naar verdergaande samenwerking. In 2012 is op basis van onbalans op de vlakken relatie, proces en inhoud besloten het onderzoek te beëindigen en de samenwerking tussen de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde te intensiveren en te concretiseren. Tevens ontwikkelen beide gemeenten een gemeenschappelijke visie op de bestuurlijke toekomst.

Op 28 februari 2013 heeft de Visitatiecommissie "Bestuurlijke Toekomst Groningen" haar rapport "Grenzeloos Gunnen" aan de provincie en de gemeenten aangeboden. Dit rapport is het resultaat van een gezamenlijk opdracht van het college van GS en de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG). Dit rapport bevat een beschrijving van de problematiek rondom de sociaal-economische opgaven in de provincie Groningen en komt onder andere tot het advies om 6 nieuwe gemeenten in de provincie te vormen, waarbij de gemeenten Oldambt, Bellingwedde, Stadskanaal en Vlagtwedde zouden moeten worden samengevoegd tot één nieuwe gemeente. Op basis van het rapport "Grenzeloos Gunnen" hebben de colleges van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde verkennende gesprekken gevoerd met zowel Stadskanaal en Oldambt als met Veendam en Pekela.

In maart 2013 geven de raden van de gemeente Bellingwedde en Vlagtwedde de opdracht het organiseren van informatiebijeenkomsten over de bestuurlijke toekomst voor inwoners een nadrukkelijke plek in dit verkennende proces te geven<sup>2</sup>. Zowel de bestuurlijke overleggen als de informatiebijeenkomsten voor inwoners sluiten naadloos aan bij de wens van GS, zoals neergelegd in hun brief van 8 maart 2013: *Wij achten het van groot belang dat gemeenten en provincie in de komende periode een nadere uitwerking geven aan het advies van de visitatiecommissie. Over een constructief vervolg zullen gemeenten en provincie zowel in eigen huis, met raden/staten, als met burgers, maatschappelijke partijen en elkaar het gesprek aangaan.*

Uit de besluitvorming van de raden van de gemeenten in het zuidelijk en oostelijk deel van Groningen (Bellingwedde, Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Slochteren, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde) komt in de loop van 2013 naar voren dat er geen eenduidig beeld bestaat over de gewenste bestuurlijke indeling in het gebied.

Op 17 december 2013 besluiten de gemeenteraden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde:

1. Een principebesluit (conform de wet Arhi) te nemen tot herindeling van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde;
2. Het college de opdracht te geven op basis van het principebesluit hiernavolgend het herindelingsontwerp (conform de wet Arhi) voor Bellingwedde en Vlagtwedde op te stellen onder gelijktijdige vormgeving van de benodigde niet-vrijblijvende resultaatgerichte samenwerking op grotere schaal;
3. Het principebesluit conform verzoek ter kennisgeving aan Gedeputeerde Staten van Groningen te zenden.

Door de gemeenteraad van de gemeente Vlagtwedde werd tevens een amendement aangenomen met als onderdeel 'draagt het college van b&w op, gedurende de arhi-procedure, open te staan voor initiatieven van derde gemeenten en alsdan besprekingen aan te gaan over aansluiting van deze gemeenten bij de Bellingwedde-Vlagtwedde procedure'.

De gemeenten in het zuidelijk en oostelijk deel van Groningen stemmen op 20 december 2013 in met het laten uitvoeren van een inhoudelijke verdiepingsslag door de Commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen in de vorm van een aanvullend advies. In dit advies werden de zogenoemde horizontale en verticale variant<sup>3</sup> meegenomen en op verzoek van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde ook de variant Westerwolde.

<sup>2</sup> Zie ook hoofdstuk 9.3

<sup>3</sup> Horizontale variant: vorming van twee nieuwe gemeenten door samenvoeging van de gemeenten Slochteren, Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Oldambt (A7-gemeente) en samenvoeging van de gemeenten Veendam, Pekela, Stadskanaal, Bellingwedde en Vlagtwedde (Zuidoost Groningen).

Verticale variant: vorming van twee nieuwe gemeenten door samenvoeging van de gemeenten Slochteren, Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Veendam (N33-gemeente) en samenvoeging van de gemeenten Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Bellingwedde en Vlagtwedde (Oost-Groningen).



Op 28 januari 2014 besluiten de raden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde, op basis van bestuurlijke overleggen, inwonerraadplegingen en onderzoeksrapporten, het herindelingsontwerp Bellingwedde en Vlagtwedde vast te stellen en het herindelingsontwerp Bellingwedde en Vlagtwedde conform de bepalingen in de Wet arhi - na de raadsverkiezingen en de collegevorming - voor een periode van 8 weken ter inzage te leggen.

Op 6 februari 2014 presenteert de Commissie Bestuurlijke Toekomst haar tweede rapport ('Grenzeloos Gunnen II'.) Hierin stelt zij inzake de herindelingsvariant Westerwolde: *Bestuurlijke en ambtelijke organisatie onvoldoende robuust; afhankelijkheid van samenwerking maakt Westerwolde kwetsbaar. Ook is de commissie van mening dat: de nieuwe gemeente niet in staat [zal] zijn de taken in het kader van de drie decentralisaties binnen het sociaal domein zelfstandig te verrichten.* Verder stelt de commissie voor het gebied Zuid- en Oost-Groningen nu voor om een gemeente 'Zuidoost-Groningen' te vormen door het samenvoegen van de gemeenten Veendam, Pekela, Stadskanaal, Bellingwedde en Vlagtwedde. In hoofdstuk 5 wordt specifiek ingegaan op samenwerking, hoofdstuk 5.1 behandelt hoe de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde de decentralisaties hebben opgepakt.

#### **4.3 van open overleg tot herindelingsadvies**

Op 8 juli 2014 kondigen GS aan met de negen gemeenten in het zuidelijk en oostelijk deel van de provincie, waaronder Bellingwedde en Vlagtwedde, met ingang van 1 september 2014 het zogeheten open overleg te zullen gaan voeren (artikel 8 Wet arhi). Ook de gemeente Groningen maakt deel uit het open overleg in verband met de grenscorrectie met de gemeente Slochteren (Meerstad).

Op die datum schrijven GS aan de negen gemeenten in het zuidelijk en oostelijk deel van de provincie, waaronder de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde:

*Uit eerdere clusterevaluaties van gemeenten en het advies van de visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen is gebleken dat intergemeentelijke samenwerking niet effectief was en vaak meer tijd en inspanning kostte dan dat het voordeel opleverde. De gemeenten in het oostelijk deel van de provincie zijn, tot onze spijt, tot op heden niet tot overeenstemming gekomen over het gewenste toekomstperspectief. Zoals aangegeven in onze visie van 2 juli 2013, vinden wij het van groot belang dat de gemeenten in goed onderling overleg en in afstemming met elkaar een gewenst toekomstperspectief ontwikkelen.*

En vervolgt verderop in dezelfde brief:

*De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde zijn op 28 januari 2014 een eigen Arhi-procedure gestart. Dit proces sluit qua tempo niet aan bij het proces in de regio. De gestarte Arhi-procedure vormt, naar ons oordeel, een wezenlijke belemmering voor de dialoog om te komen tot een samenhangend en regionaal evenwichtige toekomstige bestuurlijke indeling in het oostelijk deel van onze provincie.*

*Op 4 juli jl. hebben wij bestuurlijk overleg gevoerd met de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde. In het overleg hebben wij vastgesteld dat de gemeenten vasthouden aan hun lopende Arhi-procedure. Omdat het wettelijk gezien niet mogelijk is twee Arhi-procedures - een van gemeenten en een van de provincie - naast elkaar te laten lopen, die kunnen leiden tot twee herindelingsadviezen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, staat de provincie voor de afweging wat in het belang is van de toekomstige bestuurlijke organisatie van deze regio als geheel. Daarom zien wij ons genoodzaakt om op dit moment de start van het zogeheten open overleg met de betrokken gemeenten in het oostelijk deel van de provincie Groningen aan te kondigen. Een open overleg als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi).*

Deze brief wordt ontvangen op het moment dat de terinzagelegging van het herindelingsontwerp Westerwolde nagenoeg afloopt. De colleges van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde zijn van mening dat de terinzagelegging afgerond dient te worden en de binnengekomen reacties verwerkt dienen te worden.

Op 18 september 2014 besluiten de raden van de gemeente Bellingwedde en Vlagtwedde:

- 1 het herindelingsontwerp 'Westerwolde' inclusief de reactienota 'Dat akkedaaiert best' vast te stellen als kader voor het open overleg inzake art. 8 Wet arhi;
- 2 indien het open overleg niet leidt tot een ander herindelingsvoorstel, de procedure conform art. 5 Wet arhi te continueren door het herindelingsontwerp 'Westerwolde' inclusief de reactienota als herindelingsadvies in het kader van art. 5 Wet arhi vast te stellen en aan de provincie te zenden.

Op 4 maart 2015 besluiten GS om het open overleg te beëindigen voor de gemeenten Oldambt, Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Slochteren en voor de gemeente Groningen. Het open overleg wordt voortgezet met de gemeenten Bellingwedde, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde. Vanuit het gezamenlijk uitgangspunt om de inhoud centraal te stellen, gaan de gemeenten Bellingwedde, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde aan de slag met een gezamenlijke strategische agenda, gericht op de maatschappelijke opgaven in het gebied. Dit, mede op basis van de oriënterende gesprekken die GS met alle 10 gemeenten voerde met als doel om de gemeenten zelf tot een adequate uitkomst te laten komen.

In hun brief van 4 maart 2015 stellen GS verheugd te zijn over de dialoog die in de regio weer op gang is gekomen en schrijven: *Mede gelet op het traject dat de vijf gemeenten op dit moment doorlopen met het opstellen van een strategische agenda, willen wij aansluiten bij het lopende proces in de regio. Daarom zijn wij tot het besluit gekomen om de fase van het open overleg voor uw gemeenten voor een beperkte periode te verlengen.*

Op 23 maart 2015, nadat de strategische agenda inhoudelijk gedefinieerd is ten aanzien van de problematiek welke voor in ieder geval de desbetreffende gemeenten geldt- besluiten de raden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde:

1. kennisnemen van de inhoud van de strategische agenda en constateren dat deze naadloos past binnen het herindelingsontwerp Westerwolde;
2. het college verzoeken in het kader van niet-vrijblijvende resultaatgerichte samenwerking de geformuleerde vervolgstappen ter hand te nemen om te komen tot een concreet uitvoeringsplan;
3. het college van Gedeputeerde Staten schriftelijk verzoeken de art. 8 Wet arhi voor de gemeente Bellingwedde en Vlagtwedde te beëindigen, zodat beide gemeenten de procedure conform art. 5 Wet arhi kunnen hervatten;
4. dit besluit ter kennisname brengen van de gemeenten Bellingwedde/Vlagtwedde<sup>4</sup>, Pekela, Stadskanaal, Veendam en de provincie Groningen.

Tevens trekt de gemeenteraad van de gemeente Vlagtwedde het op 17 december 2013 aangenomen amendement in (zie pagina 6).

Aanvankelijk geven GS geen gehoor aan het verzoek tot stopzetting van de art. 8 Wet arhi. Middels hun gelijkkluidende brieven van 1 april 2015 en 14 april 2015 aan respectievelijk de gemeenten Vlagtwedde en Bellingwedde melden zij dit en geven aan dat naar hun mening de gemeenten Bellingwedde en

<sup>4</sup> In het raadsbesluit van de gemeente Bellingwedde is 'Vlagtwedde' opgenomen en in het raadsvoorstel van de gemeente Vlagtwedde 'Bellingwedde'

Vlagtwedde nadrukkelijk deel uit maken van het proces inzake de strategische agenda en achten het van belang dat dit proces tot een gezamenlijke afronding komt.

De gemeenten Pekela, Stadskanaal en Veendam stellen daarop vast -gegeven de besluitvorming in de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde- dat een nadere concretisering van de strategische agenda door die drie gemeenten zal plaatsvinden.

Op 1 september 2015 geven GS wel gevolg aan het verzoek van de gemeenteraden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde. Het (nieuwe) college van GS schrijft dan:

*Wij realiseren ons dat de gemeenten in onze provincie al enige jaren bezig zijn met een oriëntatie op de vraag hoe zij hun bestuurskracht kunnen versterken en wat dat betekent voor hun bestuurlijke toekomst. Uit de gesprekken met de 23 Groninger gemeenten en met de VGG is ons gebleken, dat de analyse in het rapport 'Grenzeloos Gunnen' van de Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' nog steeds breed onderschreven wordt. Ook hebben wij op basis van de gesprekken vastgesteld dat de gemeenten en de VGG het nut en de noodzaak van gemeentelijke herindeling onderschrijven als uitkomst van een meerjarig gezamenlijk proces van gemeenten en de provincie. Een proces waarin gemeenten onderzoek hebben gedaan naar hun eigen bestuurskracht (2007/2008), vervolgens samenwerking in clusters hebben geprobeerd vorm te geven om geconstateerde en verwachte bestuurskrachtproblemen te ondervangen, deze clustersamenwerking in 2012 hebben geëvalueerd en - mede op basis van de uitkomst van dit proces - actief inbreng hebben geleverd aan de Visitatiecommissie. Evenals de Groninger gemeenten onderschrijven ook wij de bestuurlijke en de daaraan ten grondslag liggende sociaal-maatschappelijke en economische analyse in 'Grenzeloos Gunnen' en het nut en de noodzaak van gemeentelijke opschaling om te komen tot gemeenten met voldoende toekomstbestendige bestuurskracht.*

Het college van GS concludeert tenslotte:

*Aangezien wij van mening zijn dat gemeenten in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de versterking van hun bestuurskracht en wat dat betekent voor hun bestuurlijke toekomst en wij niet eigenstandig van onze bevoegdheid gebruik willen maken om met herindelingsvoorstellen te komen, beëindigen wij voor de gemeenten Bellingwedde, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde met onmiddellijke ingang de provinciale Arhi-procedure. Wij stellen de betrokken gemeenten schriftelijk in kennis van ons besluit. Dit betekent dat de gemeenten in het gebied in de gelegenheid worden gesteld zelf de voorbereiding van een herindelingsvoorstel, zoals bedoeld in artikel 5 Wet arhi, ter hand te nemen.*

Op basis van deze brief hervatten de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde de procedure van artikel 5 Wet arhi. Conform het raadsbesluit van 18 september 2014 van beide gemeenten kan het herindelingsadvies nu naar de provincie gezonden worden. Echter, gezien de langdurige onderbreking, waarin andermaal zowel de wenselijkheid van de beoogde samenvoeging als alternatieven en hun draagvlak getoetst zijn, is gekozen om een - op onderdelen aangevuld en geactualiseerd - herindelingsadvies vast te stellen met het herindelingsontwerp als grondslag. Dit herindelingsadvies kan daarmee vooral gezien worden als actualisatie van het raadsbesluit van de gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde, dat op 18 september 2014 genomen is.

## 5 samenwerking tot nu toe

### 5.1 de decentralisaties

De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde hebben gekozen om uitvoering van de drie decentralisaties op het sociale domein strategisch op te pakken, in die zin dat gedeeltelijk dezelfde route gekozen is en dat tegelijkertijd voor onderdelen verschillende routes zijn gekozen, om vervolgens de effecten te vergelijken en zodoende een optimale keuze te kunnen maken voor de nieuwe gemeente Westerwolde.

#### 5.1.1 WMO/AWBZ

De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde hebben dezelfde uitgangspunten gehanteerd bij de decentralisatie van de AWBZ, maar gekozen voor verscheidenheid in uitvoering.

De gemeente Bellingwedde is succesvol gebleken in het geheel in eigen regie uitvoeren van de nieuwe WMO/AWBZ-taken. Bestuurlijke aanbesteding, lokale en regionale partners (en werkgelegenheid!) en één gezin/één regisseur, leiden tot de gewenste output en kostenbeheersing. Vlagtwedde heeft haar aanbesteding geregeld in een samenwerking met 21 andere gemeenten. Ook hier zijn de resultaten naar tevredenheid. De komende tijd zal een voorkeursvariant benoemd moeten worden voor de nieuw te vormen gemeente.

#### 5.1.2 Jeugdzorg

In de provincie Groningen hebben alle gemeenten gezamenlijk het onderdeel Jeugdzorg opgepakt en tevens een gezamenlijk inkoopbureau (RIGG) opgericht. Gezien de specifieke problematiek zagen de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde geen aanleiding om hier andere routes te verkennen.

#### 5.1.3 Participatiewet

De gemeente Vlagtwedde heeft opvallend resultaat met haar 1-2-3-methode<sup>5</sup>. Dit resultaat heeft de gemeente Bellingwedde enige jaren geleden doen besluiten haar Sociale Dienst-taken uit te laten voeren door de gemeente Vlagtwedde. Deze samenwerking is inmiddels in de veel ruimere context van de samenwerking in het kader van *'Het akkoord van Westerlee'* geplaatst. Dit breed gedragen akkoord tussen de Zuid- en Oost-Groninger gemeenten Bellingwedde, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Veendam, Vlagtwedde, de Drentse gemeente Borger-Odoorn, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de provincie Groningen en sociale partners vormt de basis van de gezamenlijke oplossingen voor de arbeidsmarktproblematiek in dit gebied.

### 5.2 Regionaal woon- en leefbaarheidsplan "van krimp naar kwaliteit"

De gemeenten Oldambt, Menterwolde, Pekela, Veendam, Stadskanaal, Bellingwedde, Vlagtwedde en de provincie Groningen geven uitvoering aan een samenwerkingsplan 2011-2020 met de thema's economie, wonen 1 (particuliere voorraad), onderwijs-arbeidsmarkt, cultuur en sport, zorg, primair onderwijs, wonen 2 (woningbouw en transformatie) en leefbare dorpen.

### 5.3 Grensagenda

In het voorwoord is reeds aangegeven hoe de naam Westerwolde is ontstaan. De relatie met Duitsland is nog steeds onverminderd van belang. Zowel de gemeente Bellingwedde als de gemeente Vlagtwedde hebben diverse samenwerkingen met alle aanliggende Duitse gemeenten.

<sup>5</sup> De '1, 2, 3 methode' houdt in dat op dag 1 van de werkloosheid een intakegesprek plaatsvindt bij het UWV. Op dag 2 een intakegesprek bij de gemeente Vlagtwedde, waarbij een trajectplan wordt opgesteld met een werkcoach en er een CV en motiveringsbrief wordt gemaakt. Op dag 3 gaat men aan de slag binnen de gemeente.

Ieder afzonderlijk, maar ook vaak samen met andere gemeenten en partijen in verbanden als Net(z)werk No(o)rd en Groep Noord. Daarnaast werken de gemeenten Oldambt, Bellingwedde en Vlagtwedde aan een strategische grensagenda met een focus op onder andere de sociaal-economische regio. Binnen dit aandachtsgebied wordt gewerkt aan thema's als facilitering van vraag- en aanbod op de grensoverschrijdende arbeidsmarkt en ontwikkeling van de grensoverschrijdende onderwijsmarkt.

#### 5.4 Strategische gebiedsopgaven

De raden van Bellingwedde en Vlagtwedde hebben het belang van samenwerking met andere gemeenten en partijen -ook na de herindeling- willen benadrukken met hun besluitvorming inzake de bestuurlijke fusie: *Het college de opdracht te geven op basis van het principebesluit hiernavolgend het herindelingsontwerp (conform de Wet arhi) voor Bellingwedde en Vlagtwedde op te stellen onder gelijktijdige vormgeving van de benodigde niet-vrijblijvende resultaatgerichte samenwerking op grotere schaal*<sup>6</sup>.

Met de decentralisaties, het regionale woon- en leefbaarheidsplan, de grensagenda en andere samenwerkingen, geven beide gemeenten daar uitgebreid invulling aan. Dat de strategische agenda SA5, die door de vijf gemeenten is opgesteld ten tijde van het open overleg, momenteel geen invulling krijgt vanwege de nadere oriëntatie op hun bestuurlijke toekomst van de overige partners, is begrijpelijk. De gemeenten Pekela, Stadskanaal en Veendam beschouwen het besluit van de raden van Bellingwedde en Vlagtwedde om de keuze voor een fusie van deze gemeenten te herbevestigen als een gegeven en nemen er kennis van dat dit voor het moment de situatie is na het open overleg. *Zij hebben vastgesteld dat de voorgenomen nadere verkenning van de strategische agenda met de vijf betrokken gemeenten niet langer aan de orde is en dat conform de reeds ingeslagen weg een nadere concretisering van die agenda plaats zal vinden door deze drie gemeenten*<sup>7</sup>.

#### 5.5 Citta-slow

De oorsprong van het concept van Citta-slow ligt in Orvieto (Italië). In 1999 werd de organisatie voor het keurmerk in het leven geroepen door de burgemeesters van Orvieto, Bra, Greve in Chianti en Positano. Sindsdien is Citta-slow uitgegroeid tot een groot internationaal netwerk met meer dan 200 gemeenten in 25 landen wereldwijd. In Nederland zijn naast de gemeenten Bellingwedde/Vlagtwedde ook de gemeenten Midden-Delfland, Alphen-Chaam, Vaals, Heerde en Borger-Odoorn bij het keurmerk aangesloten.

Citta-slow is niet alleen een keurmerk, maar ook een filosofie. Kernelementen van deze filosofie zijn: identiteit, kwaliteit, traditie, voedsel en duurzaamheid. Het keurmerk is voorbehouden aan gemeenten tot 50.000 inwoners, die zich onderscheiden door hun aandacht voor de leefomgeving, landschap, streekproducten, gastvrijheid, milieu, infrastructuur, cultuurhistorische waarden en behoud van de eigen identiteit.

Met het keurmerk Citta-slow krijgen gemeenten toegang tot een netwerk van gemeenten met gelijke idealen. Het gemeenschappelijke doel is het delen van ervaringen met andere Citta-slow gemeenten en elkaar te stimuleren de hoge kwaliteit die de aangesloten gemeenten willen bereiken ook daadwerkelijk te behalen.

De gemeente Midden-Delfland is op 28 juni 2008 uitgeroepen tot de eerste Nederlandse Citta-slow gemeente en is daarmee de Citta-slow hoofdstad van Nederland. Hierna zijn de gemeenten Alphen Chaam, Borger-Odoorn, Heerde en Vaals aangesloten bij het Citta-slow netwerk. De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde zijn na een audit in 2014 als 'de gemeente Westerwolde in oprichting' aangesloten.

<sup>6</sup> betreft gelijklopende raadsbesluiten van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde, genomen op 17 december 2013

<sup>7</sup> citaat uit gelijklopende brieven van de gemeenten Pekela, Stadskanaal en Veendam aan Gedeputeerde Staten

## 5.6 PIOFACH

Ten aanzien van de meeste bedrijfsvoeringstaken (PIOFACH-taken) kunnen de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde hun taken adequaat en zelfstandig uitvoeren. Dit geldt echter niet voor automatisering.

Automatisering, informatisering en zeker de veiligheidsaspecten daaromtrent zijn essentieel voor de bedrijfsvoering van gemeenten. Tevens geldt dat door opschaling snel efficiencyvoordeel behaald kan worden. Mede op basis van deze argumenten hebben de gemeenten Bellingwedde en Oldambt en het ambtelijk apparaat van de gemeenten Veendam en Pekela (de Kompanjie) de NV GRID opgericht. Omdat de gemeente Vlagtwedde de Sociale Diensttaken voor de gemeente Bellingwedde uitvoert, liggen ook vanuit de NV GRID<sup>8</sup> naar de gemeente Vlagtwedde samenwerkingsrelaties.

Het onderdeel communicatie wordt reeds geruime tijd gezamenlijk door één afdeling voor beide gemeenten uitgevoerd.

<sup>8</sup> Zie ook: <http://gridnv.nl/overgrid/>

## 6 kenmerken, ambities en opgaven van de nieuwe gemeente

### 6.1 kenmerken

De nieuwe gemeente Westerwolde heeft een oppervlakte van 276 vierkante kilometer, waarbij een reis van het noorden (Klein Ulsda) naar het zuiden (Barnflair) ruim 61 kilometer bedraagt (hemelsbreed 50 km). De ruim 25.000 inwoners wonen in één van de 72 kernen -waarvan 32 meer dan 100 inwoners heeft- of in het buitengebied. De grootste kernen zijn Ter Apel met zo'n 8.500 inwoners en Bellingwolde met ruim 3.000 inwoners.

Het glooiende, ogenschijnlijk onaangetaaste landschap van Westerwolde heeft een roerige geschiedenis achter de rug. Het gebied was als grensstreek belangrijk voor de verdediging van Noord Nederland. Om die verdediging ter hand te nemen, zijn krachtige bolwerken als de Burcht van Wedde (±1360), Oudeschans (1593), Bourtange (1594) en De Lethe (1797) aangelegd en hier werden Stadse en Staatse troepen gelegerd. De burcht en de forten hebben tot in de 19e eeuw dienst gedaan en zijn ook nu nog in het landschap te vinden.

Belangrijk voor Westerwolde is verder dat de venen in de omgeving laat ontgonnen zijn. Aan het begin van de 20e eeuw was het afgraven van de Groninger venen al ver gevorderd, maar het gebied ten westen van Westerwolde hoorde bij de laatste ontginningsgebieden. Aan Duitse zijde is vanaf de Tweede Wereldoorlog tot aan de dag van vandaag veen ontgonnen. De ontginningen waren georiënteerd op Groningen of op het Duitse afzetgebied en niet op Westerwolde. Dit heeft tot gevolg dat Westerwolde tot op de dag van vandaag herkenbaar is als eigen streek met een eigen cultuur en taal.

Westerwolde is geen onderdeel van het achterland van een bepaalde nodale kern, maar heeft contacten met zijn hele omgeving. Het is een groen gebied in een ruit van snelwegen en andere verbindingen. Inwoners van dit gebied zoeken een deel van hun voorzieningen, (para-)medische zorg, werk, winkelen, niet in een enkel centrum maar bij verschillende centra aan beide zijden van de grens. Omgekeerd biedt dit gebied rust voor mensen uit de omgeving.

### 6.2 ambities en opgaven van de nieuwe gemeente

De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde hebben voor de nieuw te vormen gemeente Westerwolde, om de opgaven te ordenen, vijf prioritaire gebieden aangegeven:

- leefbaarheid en vitaliteit;
- groeiversnelling toerisme;
- digitale en fysieke bereikbaarheid;
- branding;
- impuls economie.

#### 6.2.1 leefbaarheid en vitaliteit

Vergrijzing, ontgroening en krimp zijn belangrijke ontwikkelingen voor de nieuwe gemeente Westerwolde. Dit heeft gevolgen voor onder andere de woningmarkt en het voorzieningenniveau. Een belangrijke opgave voor de nieuwe gemeente Westerwolde is om de gemeenten leefbaar te houden. In de kern gaat het om de vraag hoe de nieuwe gemeente op de belangrijkste veranderingen moet inspelen om voor de huidige en toekomstige bevolking een aantrekkelijk en vitaal woon- en leefklimaat te handhaven. Dit vraagt om activering van de samenleving, bouwen van allianties met maatschappelijke instellingen en bedrijven en samenwerken met gemeenten in de regio Zuid- en Oost-Groningen.

### **6.2.2 groeiversnelling toerisme**

Een belangrijke economische motor moet het toerisme worden, blijven en waar mogelijk versterkt worden, passend bij de kwaliteit van het gebied. De nieuwe gemeente Westerwolde hecht grote waarde aan de ontwikkeling van toerisme en recreatie van het gebied. In de afgelopen jaren is belangrijke ontwikkeling tot stand gebracht. Het toerisme groeit, maar met kleine stapjes. De opgave is deze groei te stimuleren en tot groeiversnelling te komen in samenwerking met de Nederlandse en Duitse buurgemeenten.

### **6.2.3 digitale en fysieke bereikbaarheid**

Infrastructuur en bereikbaarheid zijn belangrijke pijlers onder economische ontwikkeling en het in stand houden van de leefbaarheid. Het realiseren van goede fysieke verbindingen en het hebben van adequate capaciteit voor vaste en mobiele netwerkverbindingen staan hierbij centraal. Met een goede bereikbaarheid wordt naast de economie ook het woonklimaat verbeterd (minder directe koppeling tussen wonen en werken), alsmede de leefbaarheid (minder afhankelijkheid van nabije voorzieningen).

### **6.2.4 branding**

De nieuwe gemeente Westerwolde is aantrekkelijk voor wonen, werken en recreëren. Gasten vertellen regelmatig positief verrast te zijn door de landschappelijke en historische schoonheid, de rust en de ruimte. In de gemeente Westerwolde zijn de verschillende landschapstypen zoals het beekdallandschap, het coulisselandschap en het veenkoloniale landschap nog duidelijk te herkennen. De oude esdorpen en de boerengehuchten in het landschap geven het gebied een kleinschalig karakter. De verschillende landschapstypen maken dat het gebied een aantrekkelijke regio is voor toeristen en recreanten. Onbekend maakt echter onbemind. De landschappelijke en historische kwaliteiten, maar ook de economische mogelijkheden moeten beter bekend worden. Dit vraagt niet om brede, maar specifieke en doelgroepgerichte marketing en promotie.

### **6.2.5 impuls economie**

Een gezonde economie is van belang voor een vitale en leefbare samenleving. Een impuls geven aan de economie is daarom in de visie van de nieuwe gemeente een belangrijk fundament. De nieuwe gemeente heeft al een aantal krachtige posities voor bovenlokaal opererende bedrijven, met name in Ter Apel. Door de samenvoeging wordt focus gecreëerd om juist deze bestaande posities te versterken. De nieuwe gemeente Westerwolde wil op het gebied van economie, naast versterken van reeds bestaande posities, initiatiefrijk, vernieuwend en uitnodigend zijn. Zij wil voorop lopen in innovatieve agribusiness. Innovatiekracht is één van de belangrijkste voorwaarden voor duurzaam succes. Daarnaast wil de nieuwe gemeente zich focussen op kleine en exclusieve landbouw. Dit draagt ook bij aan de aantrekkelijkheid van het gebied. Naast agribusiness is economische gezien recreatie een belangrijk speerpunt.



## 7 Beleidskader gemeentelijke herindeling en provinciale criteria

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling is op 28 mei 2013 vastgesteld door de ministerraad. Het uitgangspunt is dat gemeenten primair zelf aan zet zijn om maatregelen te nemen ter versterking van hun bestuurskracht indien dat wenselijk of noodzakelijk wordt geacht. Hier wordt besproken hoe het herindelingsadvies voldoet aan de criteria uit het Beleidskader.

Provinciale Staten van Groningen hebben op 25 september 2013 aanvullend op het Beleidskader gemeentelijke herindeling criteria vastgesteld, die zijn opgenomen in Bijlage 1 van de 'Visie op de bestuurlijke organisatie van de provincie Groningen'. In de hierna volgende paragrafen worden deze criteria aan de hand van de volgorde van het Beleidskader gemeentelijke herindeling behandeld.

### 7.1 draagvlak

Conform het Beleidskader gemeentelijke herindeling is draagvlak onder te verdelen in drie subcategorieën; lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk draagvlak.

#### 7.1.1 lokaal bestuurlijk draagvlak.

De onderhavige samenvoeging is door de gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde geïnitieerd. De betrokken gemeenteraden hebben het herindelingsontwerp met ruime meerderheid van stemmen (12 vóór, 1 tegen), respectievelijk unaniem definitief vastgesteld. De beoogde samenvoeging kan derhalve rekenen op breed lokaal bestuurlijk draagvlak. Temeer omdat continuïteit is vast te stellen in de desbetreffende besluiten vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014<sup>9</sup> en daarna (met sterk gewijzigde verhoudingen in beide gemeenten).

#### 7.1.2 regionaal bestuurlijk draagvlak

De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde hechten groot belang aan samenwerking met de omliggende gemeenten in Groningen, Drenthe en over de landsgrens. Er is aan de omliggende gemeenten expliciet gevraagd om een zienswijze in te dienen op het herindelingsontwerp. De gemeenten Borger-Odoorn, Menterwolde en Emmen hadden geen bezwaar of waren positief. Vier Duitse Gemeinden reageerden eveneens positief. Dit waren Rhede, Dörpen, Haren en Lathen. Er is sprake van ruim regionaal bestuurlijk draagvlak. Alleen de gemeente Stadskanaal heeft een negatieve zienswijze uitgebracht op de totstandkoming van de gemeente Westerwolde (zie ook hoofdstuk 3 en hoofdstuk 11.2). Zoals in hoofdstuk 4.3 aangeven, werd de terinzagelegging van het herindelingsontwerp op het laatste moment opgeschort door een procedure conform artikel 8 Wet arhi. Nu de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde de samenvoeging tot de gemeente Westerwolde hervatten, beschouwen de gemeenten Pekela, Stadskanaal en Veendam het besluit van de gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde als een gegeven en nemen er kennis van dat dit op het moment de situatie is na het open overleg.

#### 7.1.3 maatschappelijk draagvlak

De colleges van Bellingwedde en Vlagtwedde hebben op diverse wijzen onderzocht of er voldoende maatschappelijk draagvlak was. Voorafgaand aan het opstarten van de artikel 5 Wet arhi procedure zijn in 2013 acht inwonersavonden georganiseerd in Bellingwedde, Ter Apel, Vlagtwedde en Sellingen. De aanwezigen werd gevraagd welke herindelingsvariant (inclusief de variant *niet herindelen*) zij de beste vonden. Tijdens één van de bijeenkomsten hebben de heren drs. Hayo Apotheker en prof. dr. Michiel Herweijer hun uiteenlopende standpunten en motivaties gedeeld met de inwoners, zodat een brede informatiebasis geboden werd.

<sup>9</sup> Op 28 januari 2014 werd in de gemeenteraden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde unaniem het herindelingsontwerp vastgesteld en besloten dat deze na de gemeenteraadsverkiezingen ter inzage gelegd zou worden.

Naast de inwonersavonden zijn in beide gemeenten ook zogenaamde 'polls' gehouden. Via de website konden inwoners hun stem uitbrengen op één van de varianten. De uitkomsten leverden hetzelfde beeld op als tijdens de inwonersavonden; een sterke voorkeur voor de herindelingsvariant Westerwolde.

De voorkeur voor de variant Westerwolde is bevestigd door de zienswijzen die werden ingediend. In Bellingwedde was 75% en in Vlagtwedde 86% van de reacties van burgers instemmend. De reacties van burgerorganisaties in beide gemeenten waren unaniem positief. Zie ook hoofdstuk 3 en hoofdstuk 11.2.

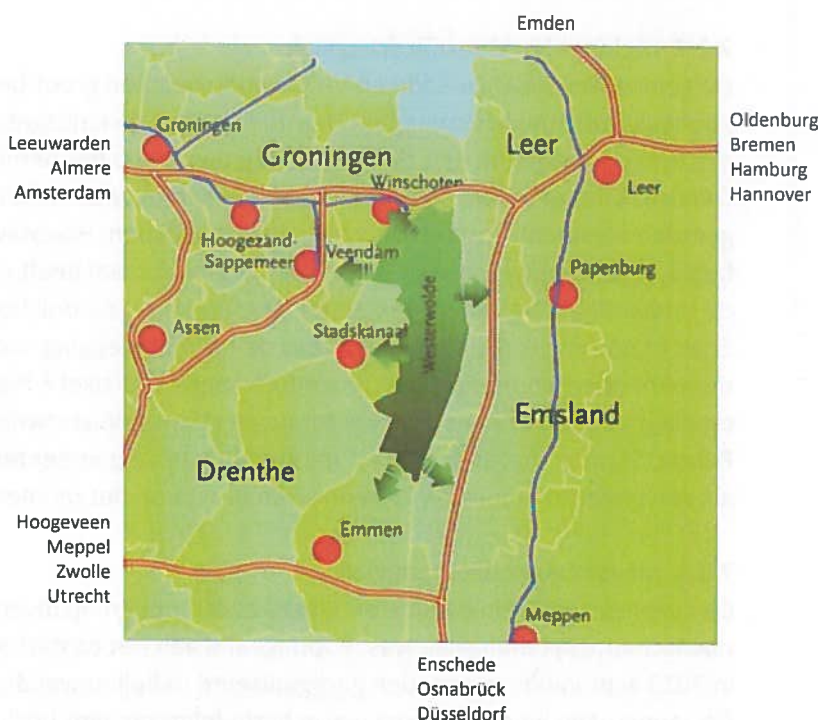
Tenslotte zijn er twee noemenswaardig acties geweest die het herindelingsvoorstel van de gemeenteraden ondersteunen. Eén is georganiseerd door een inwoner van de gemeente Bellingwedde en een tweede is een initiatief van Expeditie Westerwolde, een kunstenaarscollectief. Beide initiatieven verzamelden honderden handtekeningen vóór de samenvoeging van beide gemeenten. Daarnaast hebben diverse burgers en vertegenwoordigers hun steun in de lokale pers betuigd.

De gemeenteraden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde hebben de huidige gemeentegrenzen van beide gemeenten steeds als uitgangspunt genomen voor de samenvoeging. In de zienswijzen en ook via de media gaven inwoners van zowel de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde als van de gemeente Stadskanaal aan dat zij grenscorrecties wensen; kleine gedeelten van de gemeente Stadskanaal zouden toegevoegd moeten worden aan de nieuwe gemeente Westerwolde om de historische grenzen en samenhang in ere te herstellen. De gemeenteraden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde stellen zich echter op het standpunt dat het initiatief tot toevoeging van grondgebied van de latende gemeente zal moeten komen<sup>10</sup>.

## 7.2 interne samenhang

De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde vormen een gebied met een sociaaleconomische gezien homogene bevolking met een eeuwenoude cultuur die zich onderscheidt van omliggende Groninger gebieden die grotendeels later tot ontwikkeling zijn gekomen. De nieuwe gemeente is een groene zone met moderne kleinschalige toeristische en streekgebonden bedrijvigheid tussen omliggende grotere kernen met grootschaligere agrarische en industriële bedrijven.

Westerwolde biedt een door samenhang herkenbare toeristische propositie. Een grensgemeente die staat voor een leefbare en groene woonomgeving, met een prachtig landschap dat in toenemende mate aantrekkingskracht uitoefent op forenzen. Beide gemeenten zijn als de gemeente Westerwolde in oprichting toegetreten tot het Citta-slow netwerk.



<sup>10</sup> Zie hoofdstuk 11.2, waar in de reacties op de zienswijzen dit standpunt gegeven wordt.

De Citta-slow gemeenten weten zich verbonden door het internationale keurmerk, dat iedere aangesloten gemeente krijgt wanneer hij zich op de volgende gebieden kan onderscheiden: leefomgeving, landschap, streekproducten, gastvrijheid, milieu, infrastructuur, (technische) innovatie, cultuurhistorie en behoud van identiteit.

Inwoners identificeren zich met het gebied Westerwolde. Spreken een eigen streektaal. Deze identificatie met de streek betekent ook dat de inwoners bereid zijn handen uit de mouwen te steken. Ze onderscheiden zich door burgerkracht. De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde kennen een zeer levendig verenigingsleven.

In deze tijd van een versoberende overheid is burgerkracht meer en meer van belang. In Westerwolde is dit een vertrouwd verschijnsel en wordt het noaberschap genoemd.

Bij de vorming van de nieuwe gemeente Westerwolde wordt voortgebouwd op een gemeenschappelijke cultuur en geschiedenis (identiteit). Tegelijkertijd is er ook sprake van complementariteit. In beide gemeenten ligt het accent op innovatieve landbouw. Daarnaast neemt de agribusiness en -industrie een belangrijke plaats in. Er zal sprake zijn van een uitgestrekt gebied met vele dorpen, zonder onderlinge concurrentie of centraandacht. Westerwolde kent daarmee een zonale structuur. Dat betekent dat de externe oriëntatie gericht zal zijn op een diversiteit aan grotere kernen en steden.

De beide huidige gemeenten kennen een actief kernenbeleid. Zo kan worden gewezen op de steunstees die in veel kernen inmiddels aanwezig zijn. Dit kernenbeleid wordt in de nieuwe gemeente Westerwolde voortgezet. Dit betekent dat er op kleine schaal maatwerkvoorzieningen worden getroffen. Burgernabijheid is daarbij een belangrijke voorwaarde. Door fjnschaligheid en burgernabijheid kan het beroep op de duurdere overheidszorg beperk worden tot die gevallen waar dat echt is geïndiceerd.

### **7.3 bestuurskracht**

Bestuurskracht kan gedefinieerd worden als het evenwicht tussen taakzwaarte en hulpbronnen in een gemeente. Bellingwedde en Vlagtwedde hebben weinig centrumvoorzieningen en een overzichtelijk takenpakket ten aanzien van voorzieningen in kernen. Alleen het beroep op sociale voorzieningen is relatief groot, maar in absolute termen overzichtelijk. Een gemeentelijke opschaling zal dit takenpakket niet verzwaren en zodoende een betere balans tussen taakzwaarte en hulpbronnen opleveren. De aanleiding tot en de meerwaarde van de samenvoeging liggen vooral in de wens en noodzaak tot het versterken en vergroten van de kracht van de ambtelijke organisatie. Hoewel beide gemeenten afzonderlijk in staat zijn de hen toegewezen taken op dit moment adequaat uit te voeren, zal in de nabije toekomst vooral de ambtenarenkracht verder onder druk komen te staan. De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde beschikken over veel burgerkracht. Dit wordt onderhouden door intensieve contacten tussen vertegenwoordigers van de vele kernen en het gemeentebestuur. Deze intensieve contacten blijven mogelijk op de schaal van de nieuwe gemeente Westerwolde. In woorden van de provinciale criteria zoals vastgesteld door Provinciale Staten in de *Visie op bestuurlijke organisatie* in Groningen op 25 september 2013, gaat het om het zoeken van *een schaal die optimaal aansluit bij de vraagstukken*.

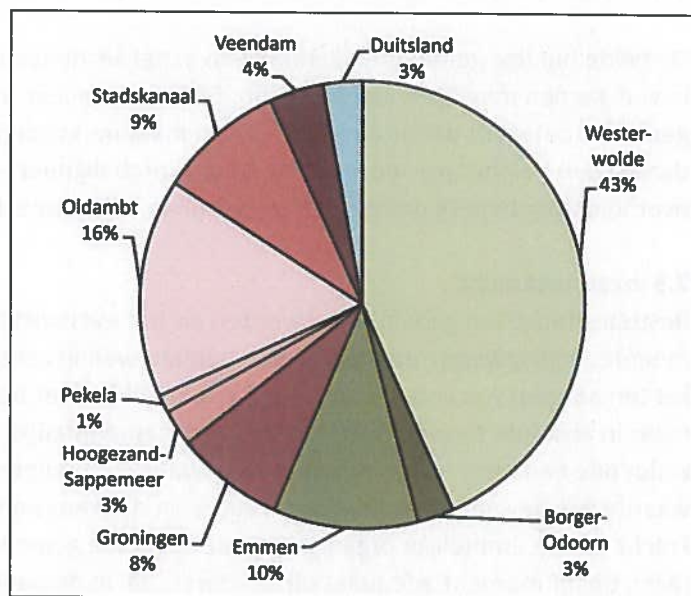
De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde hebben een deel van hun taken ondergebracht in bovenregionale samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden zijn soms grensoverschrijdend, zowel in de richting van Drenthe als in de richting van Duitsland. In andere gevallen zijn samenwerkingsverbanden zo omvangrijk dat alle gemeenten in de provincie Groningen erbij zijn aangesloten. De nieuwe gemeente Westerwolde zal het realiseren van een deel van zijn takenpakket door middel van de samenwerkingskracht continueren. Daar waar beide gemeenten de laatste jaren in dit krachtenveld een gelijklopende inbreng hadden, zal de gemeente Westerwolde een krachtiger inbreng hebben.

#### 7.4 evenwichtige regionale verhoudingen

Voor de toekomstige gemeente Westerwolde blijft samenwerken met omliggende gemeenten de tweede pijler van haar beleid. Veel belangrijke regionale opgaven worden op provinciaal niveau opgepakt. Soms wettelijk voorgeschreven, soms op basis van eigen inzichten. Voorbeelden hiervan zijn de Omgevingsdienst Groningen (RUD), Jeugdzorg, AWBZ, Veiligheidsregio en de Publieke Gezondheidszorg. Andere uitvoeringstaken, zoals de sociale werkvoorzieningen, de vuilophaaldiensten en de volkskredietbank worden in regionaal verband opgepakt. Op beleidsvormend terrein zal de nieuwe gemeente Westerwolde zich blijvend inzetten bij afspraken op regionaal terrein, zoals het Regionale Woon- en Leefbaarheidsplan en het Akkoord van Westerlee. Dit wordt aangevuld met internationale samenwerkingsverbanden zoals de Eems-Dollard Regio, Net(z)werk No(o)rd en Citta-slow.

In vergelijking met de regio heeft de nieuwe gemeente Westerwolde een vergelijkbaar aantal inwoners als Veendam (ruim 27.000), Borger-Odoorn (ruim 25.000) en Haren, Duitsland (ruim 23.000). Westerwolde is niet het achterland van één van de grotere kernen, maar een zone tussen de omliggende grotere kernen. Dit wordt onder meer duidelijk in de figuur hieronder, waaruit blijkt dat geen van de omliggende gemeenten dominant is voor de werkgelegenheid van Westerwolde. Vergelijkbare grafieken zijn te maken voor winkelen of theaterbezoek.

De nieuwe gemeente Westerwolde is dus niet gericht op één bepaalde andere gemeente. Hierdoor is de nieuwe gemeente bij uitstek geschikt om te dienen als intermediair in regionale samenwerkingsverbanden. Het rapport Grenzeloos Gunnen kiest voor het nodale principe. De figuur hierboven laat zien dat voor dit gebied meer voor de hand ligt te kiezen voor het zonale principe, waarbij Westerwolde een zone wordt die complementair aan omliggende gemeenten een kleinschalig, groen landschap biedt dat door de inwoners van de omliggende gemeenten kan worden benut voor recreatieve doeleinden. Daarmee positioneert de nieuwe gemeente Westerwolde zich complementair aan de bestaande kwaliteiten van de regio.



Werkgelegenheid inwoners Westerwolde

#### 7.5 duurzaamheid

Met de samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde wordt een relatief robuuste en bestuurskrachtige gemeente gevormd die voor lange tijd toegerust zal zijn op haar lokale en regionale opgaven en (wettelijke) taken. De omvang van de gemeente past bij haar burgers en bij haar regionale context. De bestuurlijke slagkracht wordt vergroot terwijl de afstand tot de burger klein genoeg blijft om nieuwe vormen van lokale democratie en maatschappelijke participatie intensief bestuurlijke invulling te kunnen geven. De burgerkracht kan maximaal gemobiliseerd worden terwijl de taakzwaarte niet toeneemt door de samenvoeging.

De aanliggende gemeenten ten noorden en ten oosten van het gebied hebben (vooralsnog) geen herindelingswensen. De aanliggende gemeenten Pekela en Stadkanaal verkennen evenals de gemeente Veendam hun bestuurlijke toekomst. Een herindeling van deze gemeenten, in ongeacht welke constellatie, doet geen afbreuk aan de zonale visie welke ten grondslag ligt aan het herindelingsadvies Westerwolde. Een gezamenlijke aanpak van de strategische gebiedsopgaven in het gebied blijft onverminderd van belang. Vanuit een open, constructieve houding zal de nieuwe gemeente Westerwolde verdere ontwikkelingen blijven volgen.

## **7.6 provinciale criteria**

De provincie stelt in zijn 'Visie op de bestuurlijke organisatie van de provincie Groningen' van 2 juli 2013 in Bijlage 1 : *Voor de specifieke situatie in Groningen stellen wij daarbij enkele aanvullende criteria/uitwerkingen voor, die ook door de visitatiecommissie zijn gehanteerd:*

- *het nodale principe: De oriëntatie van inwoners op voorzieningen of stedelijke kernen en de nog levende cultuurhistorische verbanden in het gebied.*
- *een schaalniveau dat optimaal aansluit bij het schaalniveau van de regionale vraagstukken.*
- *de aanwezigheid van inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven en/of van kansen die geboden worden door transport- en logistieke assen.*

### **7.6.1 het nodale principe**

De visie welke ten grondslag ligt aan de samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde baseert zich op het zonale principe. Vanuit de eigenheid van Westerwolde, en in relatie tot de regio, kan de nieuwe gemeente zich enerzijds verder toerusten op de specifieke lokale gebiedsopgaven en anderzijds een stevige complementaire bijdrage leveren aan de regio.

### **7.6.2 het schaalniveau**

Evenals de provincie zijn de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde van mening dat een adequaat schaalniveau, ook in relatie tot de regio, van essentieel belang is. De gemeenteraden van beide gemeenten hebben in hun besluitvorming inzake het herindelingsontwerp expliciet stelling genomen ten aanzien van het schaalniveau. Enerzijds wordt gekozen voor een schaal welke past bij de karakteristieken van de inwoners en het gebied, anderzijds wordt ingezet op een schaalniveau dat aansluit bij de opgaven. Dit resulteert in een bestuurlijk overzichtelijke bestuurlijke eenheid met daarnaast samenwerkingen op doorgaans substantieel grotere schaal, vaak zelfs provincie-breed.

### **7.6.3 inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven**

De nieuwe gemeente Westerwolde is een gemeente met een sociaaleconomisch gezien homogene bevolking met een eeuwenoude cultuur die zich onderscheidt van omliggende gebieden die grotendeels later tot ontwikkeling zijn gekomen. Zoals beschreven in het herindelingsontwerp is de gemeente een groene zone met moderne kleinschalige toeristische en streekgebonden bedrijvigheid tussen omliggende grotere kernen met grootschaliger agrarische en industriële bedrijven. De transport- en logistieke transportassen encadreren het gebied Westerwolde en doorsnijden de nieuwe gemeente niet. Hiermee is de relatie tussen de nieuwe gemeente Westerwolde en de regio gedefinieerd, meer specifiek in termen van verschil tussen economische hoofdactiviteit van de nieuwe gemeente en haar omgeving. Dit verschil is niet conflicterend -juist versterkend- en draagt bij aan focus op de specifieke opgaven.

## **7.7 Conclusies toets aan Beleidskader en provinciale criteria**

Het voorliggende advies tot samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde voldoet naar het oordeel van die gemeenten aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 en aan de provinciale criteria. Met de samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde ontstaat een bestuurskrachtige, duurzame gemeente die in staat wordt geacht om haar huidige (en toekomstige) taken adequaat uit te voeren. Het voorstel heeft voldoende draagvlak en leidt tot een samenhangende, nieuwe bestuurlijke entiteit die passend is binnen de regionale context.

Voor regionale beleidsmatige vraagstukken zal de nieuwe gemeente de huidige samenwerkingen continueren en waar mogelijk verbreden om invulling te geven aan het principebesluit van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde om samen te voegen onder gelijktijdige vormgeving van de benodigde niet-vrijblijvende resultaatgerichte samenwerking op grotere schaal.

De nieuwe gemeente is in staat haar bedrijfsvoeringstaken in voldoende mate zelf uit te voeren, waarbij zij zelf voortzetting van samenwerking met andere gemeenten op het vlak van ICT essentieel acht.

## 8 financiële aspecten

Gedurende het gehele proces waarin de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde tot het advies zijn gekomen om beide gemeenten samen te voegen, is een aantal herindelingsvarianten verkend en onderzocht. Daarbij is naast de inhoudelijke wenselijkheid van de verschillende varianten ook de financiële haalbaarheid onderzocht. Bureau Berenschot heeft in 2013 in opdracht van beide gemeenten niet alleen een financieel kwantitatieve beoordeling van de samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde gemaakt, maar ook van een vijftal andere herindelingsscenario's. De uitkomst van deze rapportage sluit aan bij de eigen en ook meer recente inzichten dat de financiële positie van de huidige gemeenten en de financiële gevolgen van een samenvoeging voor de nieuwe gemeente Westerwolde convenabel zijn voor een herindeling.

gemeente	schuld per inwoner
Bellingwedde	€ 1.667
Vlagtwedde	€ -629
Nederland gemiddeld	€ 2.343

Aan de samenvoeging van Bellingwedde en Vlagtwedde liggen geen directe financiële overwegingen ten grondslag. De financiële uitgangspositie van beide gemeenten voor een samenvoeging is adequaat. De gemeente Vlagtwedde heeft een sterke reserve, Bellingwedde heeft een lage schuld per inwoner.

begrotingsjaar	resultaat	
	Bellingwedde	Vlagtwedde
2015	310.000	137.000
2016	260.000	294.000
2017	218.000	116.000
2018	473.000	443.000
2019	560.000	253.000

De gemeente Bellingwedde werd in 2012 om financiële redenen onder preventief toezicht geplaatst. Oorzaak van de toenmalige financiële situatie lag vooral bij de WSW-problematiek. De desbetreffende gemeenschappelijke regeling Synergon<sup>11</sup> kampte met grote tekorten. De vervolgens getroffen maatregelen leiden nu tot afnemende tekorten waardoor de bijdrage van de participerende gemeenten daalt. Het onlangs afgesloten *Akkoord van Westerlee*<sup>12</sup> geeft vertrouwen in een verdere daling van de gemeentelijke bijdrage aan de WSW-problematiek. De gemeente Bellingwedde heeft haar conceptbegroting 2016-2019 in evenwicht. De drie decentralisaties op het sociale domein vormen een financieel risico voor gemeenten. Voor zowel de gemeente Bellingwedde als voor de gemeente Vlagtwedde laten zij echter een positief beeld zien. Daarmee is het risico niet verdwenen, maar het signaal is gunstig.

De gemeente Vlagtwedde heeft haar sterke financiële positie gedurende de afgelopen crisisjaren weten te houden. De verlaging van de algemene uitkering heeft de gemeente Vlagtwedde tijdig kunnen opvangen door een pakket van ombuigingsmaatregelen te realiseren.

<sup>11</sup> Participanten in de GR Synergon zijn de gemeenten Oldambt, Pekela en Bellingwedde. De gemeente Vlagtwedde participeert in de GR Wedeka met als participanten Stadskanaal, Veendam, Vlagtwedde, Menterwolde en Borger-Odoorn.

<sup>12</sup> Een breed gedragen akkoord tussen de Oost-Groninger gemeenten Bellingwedde, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Veendam, Vlagtwedde, de Drentse gemeente Borger-Odoorn, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de provincie Groningen en sociale partners dat de basis vormt van de oplossingen voor de arbeidsmarktproblematiek in dit gebied.

## 9 overige aspecten

### 9.1 datum van herindeling

De beoogde herindelingsdatum is 1 januari 2018.

### 9.2 naam

De keuze van de naam voor de nieuwe gemeente is een vanzelfsprekende: Westerwolde.

In hoofdstuk 1 is de oorsprong van deze naam aangegeven. Gedurende het gehele proces om te komen tot een herindelingsadvies is de samenvoegingsvariant van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde aangeduid als Westerwolde. Nergens is deze naam op weerstand gestuit of werden alternatieven aangedragen; de naam werd als vanzelfsprekend beschouwd. Vanwege de breed gevoelde logica van de naam Westerwolde zijn geen procedures gevoerd specifiek gericht op naamgeving van de nieuwe gemeente.

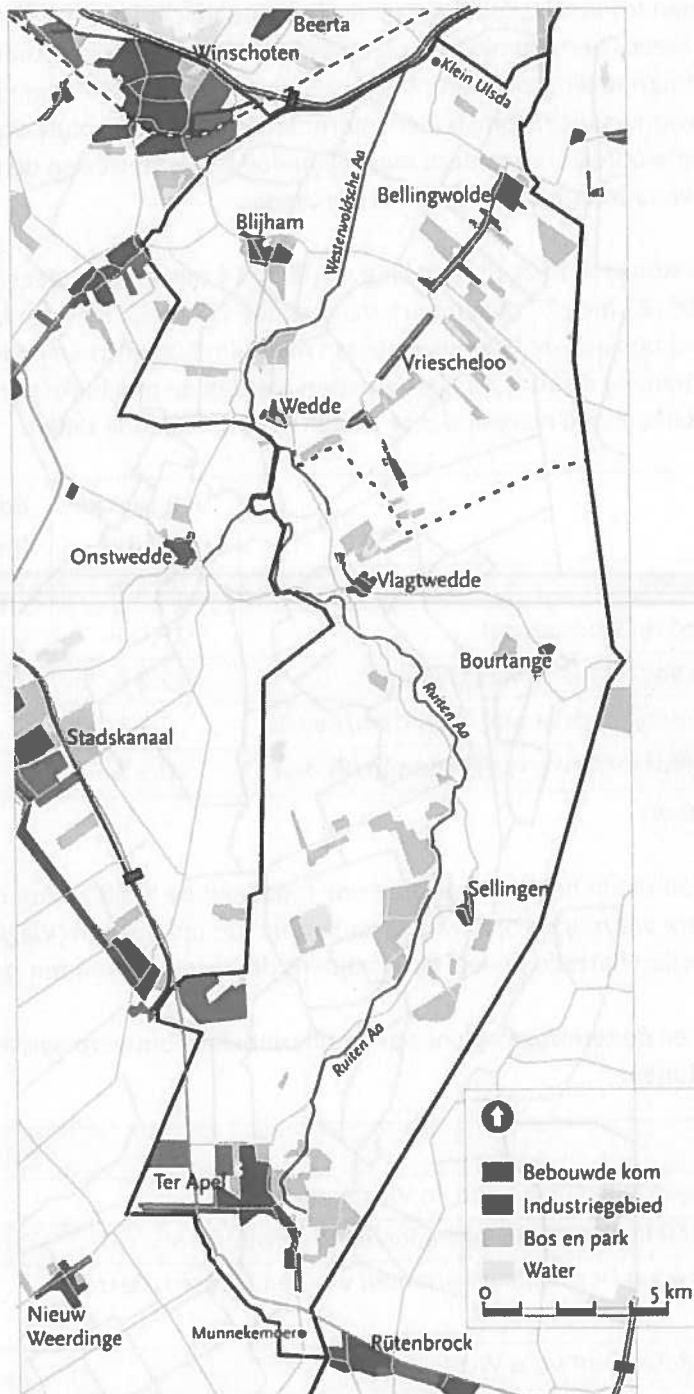
### 9.3 kaart grens nieuwe gemeente

De gemeenteraden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde hebben de huidige gemeentegrenzen van beide gemeenten steeds als uitgangspunt genomen voor de samenvoeging. In de zienswijzen<sup>13</sup> hebben enkele inwoners van zowel de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde als van de gemeente Stadskanaal grenscorrecties wensen; kleine gedeelten van de gemeente Stadskanaal zouden toegevoegd moeten worden aan de nieuwe gemeente Westerwolde om de historische grenzen en samenhang in ere te herstellen. De gemeenteraden van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde stellen zich echter op het standpunt dat het initiatief tot toevoeging van grondgebied van de latende gemeente zal moeten komen en daarmee nu niet aan de orde is.

Navolgende kaart geeft de buitengrenzen van de nieuw te vormen gemeente Westerwolde aan alsmede de huidige gemeentegrenzen die komen te vervallen met de samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde.

<sup>13</sup> Zie hoofdstuk 11.2





## Grenzen Westerwolde

### 9.3 logboek

In het proces om te komen tot een herindelingsadvies heeft aandacht voor het draagvlak voor het uiteindelijke herindelingsadvies steeds een prominente plaats gehad. Naast de mogelijkheid om middels een zienswijze te reageren op het herindelingsontwerp Westerwolde, organiseerden beide gemeenten burgerraadplegingen, inwonersbijeenkomsten en internetenquêtes. In absolute aantallen was deelname van inwoners en vertegenwoordigers aan deze mogelijkheden beperkt. Gezien de duidelijke lijn in de reacties die steeds gegeven werden, is het beeld echter éénduidig.

Zo waren er burgerbijeenkomsten in 2013 te Bellingwolde op 14 mei en op 3 december. Verder waren er bijeenkomsten in Ter Apel (21 mei, 27 november), Vlagtwedde (23 mei, 28 november) en Sellingen (30 mei, 2 december). In totaal hebben aan de bijeenkomsten in mei ruim 300 en in november en december ruim 250 inwoners deelgenomen. Bij de laatste bijeenkomsten werden de mogelijke herindelingsvarianten in stemming gebracht. De uitkomsten hiervan zijn te vinden in onderstaande tabel.


Voorstel	Vlagtwedde (n=198) <sup>14</sup>	Bellingwedde (n=57) <sup>15</sup>
Bellingwedde/Vlagtwedde	70,4 %	64,2 %
Bellingwedde/Vlagtwedde/Stadskanaal	19,4 %	-
Bellingwedde/Vlagtwedde/Stadskanaal/Oldambt	2,2 %	9,7%
Bellingwedde/Vlagtwedde/Stadskanaal/Veendam/Pekela	7,5 %	20,4%
Bellingwedde/Vlagtwedde/Stadskanaal/Oldambt/Pekela	0,5 %	5,8%

#### Voorkeursvariant inwoners

Naast de inwonersavonden zijn in beide gemeenten ook zogenaamde 'polls' gehouden. Via de website konden inwoners hun stem uitbrengen op 1 van de varianten. De uitkomsten (Vlagtwedde n=458, Bellingwedde n= 52) leverden hetzelfde beeld op als tijdens de inwonersavonden (zie bovenstaande tabel).

De burgerbijeenkomsten en de terinzagelegging van het herindelingsontwerp wisselden in de tijd af met de desbetreffende raadsbesluiten:

stap	onderwerp	periode
1	burgerraadplegingen in Bellingwedde en Vlagtwedde	mei 2013
2	principebesluit samenvoeging Bellingwedde en Vlagtwedde	17-dec-13
3	inwonersavonden waar herindelingsvarianten worden bediscussieerd en internet-enquête	dec 2013
4	vaststelling herindelingsontwerp Westerwolde	28-jan-14
5	gemeenteraadsverkiezingen	19-mrt-14
6	start terinzagelegging herindelingsontwerp Westerwolde	21-mei
7	einde terinzagelegging herindelingsontwerp Westerwolde	17-jul-14
8	vaststelling herindelingsontwerp Westerwolde en reactienota	18-sep-14

 = besluit genomen door de gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde

<sup>14</sup> De bijeenkomsten in Vlagtwedde waren op 27 november in hotel Boschhuis, Ter Apel, 28 november in Zaal 12 te Vlagtwedde en 2 december in het Gemeentehuis in Sellingen.

<sup>15</sup> Bijeenkomst in Bellingwedde was op 3 december in De Meet, Bellingwolde.

## 10 vervolprocedure

Direct na positief raadsbesluit wordt het herindelingsadvies aan de provincie gezonden.

Als de arhi- en wetgevingsfase volgens schema verlopen, kan de beoogde herindeling op 1 januari 2018 formeel haar beslag krijgen. Om de nieuwe gemeente vanaf die datum ook te kunnen laten functioneren, zullen in 2017 tussentijdse verkiezingen voor de gemeenteraad van de nieuw te vormen gemeente moeten worden gehouden.

Uitgaande van herindeling per 1 januari 2018, zullen de tussentijdse raadsverkiezingen plaatsvinden op woensdag 22 november 2017. De nieuw gevormde raad zal als gevolg hiervan een iets langere zittingsduur hebben dan gebruikelijk, omdat de reguliere raadsverkiezingen in maart 2018 voor de nieuwe gemeente achterwege blijven tot de eerste daaropvolgende reguliere raadsverkiezingen. De zittingsperiode van de gemeenteraad van de nieuwe gemeente wordt aldus vier jaar en drie maanden (1 januari 2018 - medio maart 2022).

De Wet arhi (artikel 52) schrijft voor dat in het geval sprake is van het instellen van een nieuwe gemeente de naar inwoneraantal grootste betrokken gemeente wordt belast met de voorbereiding van de tussentijdse raadsverkiezingen. Bij de onderhavige herindeling is dat de gemeente Vlagtwedde.

## 11 grondslag

### 11.1 herindelingsontwerp

#### Inhoud

1	De weg naar meer bestuurskracht.....	27
2	Historisch perspectief .....	29
2.1	Gezamenlijke herindelingsplannen.....	29
3	Meerwaarde bestuurlijke fusie .....	30
3.1	Meerwaarde bestuurlijke fusie .....	30
4	Visie gemeente Westerwolde .....	33
4.1	Wonen en leven .....	34
4.2	Economie en werk.....	34
4.3	Recreatie en Toerisme.....	37
5	Meerwaarde van Westerwolde ten opzichte van alternatieven .....	38
6	Visie op regionale en intergemeentelijke samenwerking .....	42
7	Toetsing voorgestelde herindelingsontwerp aan beleidskader.....	44
8	Financiën.....	48
8.1	Stand van zaken .....	48
9	Visie op de herindelingsprocedure .....	50
BIJLAGEN.....		52
Gebruikte literatuur .....		52

## 1 De weg naar meer bestuurskracht

De gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde voeren hun wettelijke en zelf gekozen taken uit op een niveau dat in de visie van de gemeenten de inwoners van een gemeente mogen verwachten; adequaat, professioneel en in een optimale verbinding met de samenleving. Daarbij is het mogelijk gebleken om door samenwerking kostenvoordelen en kwaliteitsverbeteringen te bereiken. Gewezen kan worden op de uitvoering van de WWB die door de gemeente Vlagtwedde voor de cliënten uit de gemeente Bellingwedde wordt uitgevoerd. Omgekeerd kan ook worden gewezen op de oplegging en inning van de lokale belastingen. Deze wettelijke taak wordt voor beide gemeenten uitgevoerd door het ambtelijke apparaat van de gemeente Bellingwedde. Andere voorbeelden zijn: personele uitwisseling teneinde mogelijke kwetsbaarheid in één van beide organisaties te ondervangen, één gezamenlijk bureau communicatie en de intensieve samenwerking met het toeristisch-recreatief bedrijfsleven om de promotie van Westerwolde verder te focussen en te intensiveren.

Naast het voorgaande is in de afgelopen tijd, mede onder druk van de teruglopende middelen (bezuiniging) en de groeiende taken (de 3D's) hard gewerkt aan de vier k's: kwaliteitsverbetering, kostenbesparing, kwetsbaarheidsvermindering en ook klantgerichtheid. Onder meer dankzij deze inspanningen zijn de beide gemeenten erin geslaagd hun solide financiële basis te behouden en op onderdelen te versterken; niet alleen voor het begrotingsjaar 2014, maar ook gezien in het meerjarenperspectief. Toch zijn er – zoals ook uit het bestuurskrachtonderzoek van Berenschot blijkt – redenen om met het oog op de toekomst de krachten verder te bundelen.

Een belangrijk uitgangspunt van de beide gemeentebesturen is dat de vorming en de uitvoering van het beleid gebeurt in nauwe samenwerking met de burgers. De burgers van de beide gemeenten kiezen de raadsleden. Maar daar blijft het niet bij. De burgers geven samen met het ambtelijk apparaat en de colleges van de beide gemeenten ook uitvoering aan gemeentelijke taken. De gemeenten lopen voor op ontwikkelingen die in de troonrede zijn samengevat onder de noemer participatiesamenleving. De samenwerking tussen burgers en gemeente vindt plaats op het vlak van veiligheid en milieu, maar nog veel sterker op het vlak van zorg, sport, basisonderwijs, cultuur en verkeersveiligheid. De beide gemeenten gaan er vanuit dat de bestuurskracht niet alleen wordt aangetroffen binnen de muren van het gemeentehuis, maar dat de bestuurskracht juist ligt in de lokale samenleving en het samen optrekken van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

Dit geldt nadrukkelijk ook waar het economie en werkgelegenheid betreft. De innovatieve agro/food ontwikkelingen in het gebied komen tot stand door een intensieve relatie met de kennisinstellingen en met faciliterende ondersteuning van de lokale overheid. Diezelfde facilitering geldt voor de belangrijke sector recreatie en toerisme. Een kwalitatief hoogwaardige en overwegend kleinschalige sector. Deze sector verdraagt zich goed met de aanwezige (deels internationale) industrie die geconcentreerd is op o.a. het bedrijvenpark Zuid-Groningen en 't Heem.

Nu er op het sociaal-maatschappelijke vlak sprake is van aanwijsbare schaalvergroting is het goed dat ook het gemeentebestuur hierbij aansluiting zoekt. De genoemde schaalvergroting is aanwijsbaar in het basisonderwijs, de zorgsector en in de samenwerking met onder andere organisaties op het terrein van natuur- en woningbeheer. Overigens, en daar komen we later verder op terug, de schaal van veel activiteiten in het Westerwoldse deel van Nederland, blijft relatief klein en passend voor een streek die zich richt op een kleinschaligheid die bijdraagt aan een hoge kwaliteit van leven, wonen en voeding en daarnaast actief de lokale geschiedenis -welke nationale betekenis heeft- uitdraagt.

Het voorgaande neemt niet weg dat ook in Westerwolde de decentralisaties (3D's), zoals ook in Grenzeloos Gunnen (commissie Jansen, 2013) is gesignaleerd, een grote uitdaging toevoegen aan het gemeentelijk takenpakket. Om zich goed voor te bereiden op deze nieuwe taken werken Bellingwedde en Vlagtwedde nauw samen. Om op deze ontwikkelingen nog beter in te spelen is nu een stap richting bestuurlijke schaalvergroting actueel. Daarbij kiezen de gemeenten voor een schaalvergroting waarbij enerzijds robuustheid wordt gerealiseerd, maar anderzijds een krachtige betrokkenheid bij de lokale gemeenschap wordt geborgd.



*'De Ijsvogel, symbool van het toerisme in Westerwolde'*

## 2 Historisch perspectief

'De zelfstandigheid van Nederland begon in Westerwolde' (bron: Daarom Oost Groningen).

De naam Westerwolde stamt uit de Middeleeuwen, toen de bewoonbare zandrug tussen uitgestrekte onbevolkte veengebieden hoorde bij het klooster Corvey. Dit klooster was gevestigd nabij Höxter, ergens tussen

Göttingen en Osnabrück, ongeveer 200 kilometer van Westerwolde vandaan. Dit klooster vestigde onder meer een nevenvestiging dat nu bekend staat als het klooster Domus Novae Lucis van Ter Apel.

Door deze geschiedenis heeft het meest oostelijke deel van Nederland de naam Westerwolde, waarvan destijds ook het Stadskanaalster dorp Onstwedde als één van de vijf kerkdorpen deel uitmaakte.

Westerwolde vormde in de Middeleeuwen een vrije landgemeente ('terra') met een hoge mate van zelfbestuur.



Kaart 1: Westerwolde

Westerwolde was als grensstreek belangrijk voor de verdediging van Noord Nederland. Om die verdediging ter hand te nemen, zijn krachtige bolwerken als de Burcht van Wedde ( $\pm 1360$ ), Oudeschans (1593), Bourtange (1594) en De Lethe (1797) aangelegd en hier werden Stadse en Staatse troepen gelegerd. De burcht en de forten hebben tot in de 19e eeuw dienst gedaan en zijn ook nu nog in het landschap te vinden.

Belangrijk voor Westerwolde is verder dat de venen in de omgeving laat ontgonnen zijn. Aan het begin van de 20e eeuw was het afgraven van de Groninger venen al ver gevorderd, maar het gebied ten westen van Westerwolde hoorde bij de laatste ontginningsgebieden. Aan Duitse zijde is vanaf de Tweede Wereldoorlog tot aan de dag van vandaag veen ontgonnen. De ontginningen waren georiënteerd op Groningen of op het Duitse afzetgebied

en niet op Westerwolde. Dit heeft tot gevolg dat Westerwolde tot op de dag van vandaag herkenbaar is als eigen streek met een eigen cultuur en taal. Het spreekt voor zich dat de besturen van beide gemeenten zich daar naar voegen.

### 2.1 Gezamenlijke herindelingsplannen

Dat de gemeenten elkaar opzoeken, blijkt ook uit de geschiedenis van herindelingsplannen (Herweijer & Fraanje, 2011). In 1999 werd voor het eerst initiatief genomen, mede gelet op bovenstaande overwegingen, om te komen tot een fusie van Bellingwedde en Vlagtwedde. In goed overleg werd een eerste ontwerp voorbereid. De tijd bleek nog niet rijp voor een fusiegemeente Westerwolde. Een belangrijk contra-argument waren de ruimtelijke afstanden tussen het meest noordelijke Klein Ulsda en het meest zuidelijke gelegen Barnflair (Ter Apel), bijna 50 kilometer.

De beide gemeenten vonden elkaar opnieuw in 2009. De gemeente Bellingwedde zocht naar een partner om op ambtelijk niveau intensief mee samen te werken. Er werd gekozen voor een samenwerking met Vlagtwedde en Stadskanaal: BSV. Deze netwerksamenwerking had in eerste aanvang vooral betrekking op

uitwisselen van kennis en uitwisselen van personeel. Bovendien werd door de drie gemeenten in externe vormen van samenwerking vaak gemeenschappelijk opgetrokken. Vanuit deze context heeft de samenwerking tussen Bellingwedde en Vlagtwedde zich verder doorontwikkeld.

Thans, januari 2014, staan beide gemeenten aan de vooravond van een herindeling. De in het verleden opgedane ervaringen zijn hierbij zeer verrijkend geweest. In het afgelopen jaar 2013 is niet alleen in de gemeenteraden van de beide gemeenten maar ook in samenspraak met de bevolking van de beide gemeenten gesproken over de wenselijkheid van een bestuurlijke fusie.

Zo waren er de afgelopen periode burgerbijeenkomsten in de Meet te Bellingwolde op 14 mei en op 3 december. Verder waren er bijeenkomsten in Ter Apel (21 mei, 27 november), Vlagtwedde (23 mei, 28 november) en Sellingen (30 mei, 2 december). In totaal hebben aan de bijeenkomsten in mei meer dan 300 en in november en december meer dan 250 inwoners deelgenomen. Het waren levendige bijeenkomsten met veel discussie waarbij tijdens de laatste bijeenkomsten de mogelijke herindelingsvarianten in stemming werden gebracht. De uitkomsten hiervan zijn te vinden in tabel 1.

Voorstel	Vlagtwedde (n=198) <sup>16</sup>	Bellingwedde (n=57) <sup>17</sup>
Bellingwedde/Vlagtwedde	70,4 %	64,2 %
Bellingwedde/Vlagtwedde/Stadskanaal	19,4 %	-
Bellingwedde/Vlagtwedde/Stadskanaal/Oldambt	2,2 %	9,7%
Bellingwedde/Vlagtwedde/Stadskanaal/Veendam/Pekela	7,5 %	20,4%
Bellingwedde/Vlagtwedde/Stadskanaal/Oldambt/Pekela	0,5 %	5,8%

*Tabel 1: Voorkeursvariant inwoners*

Naast de inwonersavonden zijn in beide gemeenten ook zogenaamde 'polls' gehouden. Via de website konden inwoners hun stem uitbrengen op 1 van de varianten. De uitkomsten (Vlagtwedde n=458, Bellingwedde n= 52) leverden hetzelfde beeld op als tijdens de inwonersavonden (zie tabel 1).

### 3 Meerwaarde bestuurlijke fusie

De fusiegemeente Westerwolde heeft, zoals hiervoor in hoofdstuk 2 aangegeven een eigen historisch en geografisch profiel en maatschappelijk gezien een eigen schaal. In dit hoofdstuk bespreken we de meerwaarde van een bestuurlijke fusie.

#### 3.1 Meerwaarde bestuurlijke fusie

Het is belangrijk om de meerwaarde van de beoogde fusie te demonstreren ten opzichte van de huidige situatie. Immers, de fusie moet substantiële resultaten opleveren of met andere woorden: de uiteindelijke baten/voordelen van de ingrijpende bestuurlijke fusie moeten groter zijn dan de kosten/nadelen van het veranderingsproces. In het onderstaande wordt een aantal criteria genoemd aan de hand waarvan de huidige, bestaande situatie kan worden vergeleken met de beoogde situatie.

<sup>16</sup> De bijeenkomsten in Vlagtwedde waren op 27 november in hotel Boschhuis, Ter Apel, 28 november in Zaal 12 te Vlagtwedde en 2 december in het Gemeentehuis in Sellingen.

<sup>17</sup> Bijeenkomst in Bellingwedde was op 3 december in De Meet, Bellingwolde.



## Externe invloed

In de komende raadsperiode is het van groot belang dat de burgers van Bellingwedde en Vlagtwedde die een beroep doen op de jeugdzorg, de WSW, de Wajong, de thuiszorg of andere vormen van dagbegeleiding op menselijke maat worden bediend. In veel gevallen zal de uitvoering van deze gemeentelijke taken op het sociale domein plaatsvinden in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op provinciewijde schaal. Zo zijn de decentralisatieopgaven, maar ook andere taken en bevoegdheden (onder andere Omgevingsdienst en Veiligheidsregio), al organisatorisch geborgd door een provinciebrede samenwerking van gemeenten. Deze opgaven leiden derhalve niet tot een noodzaak om supergrote gemeenten te vormen. Integendeel, het dichterbij het lokale niveau brengen van onder andere zorgtaken vraagt om een bestuur dat zicht heeft op de neerslag van de veranderingen die dat voor mensen met zich meebrengt. Het bewijs dat dit goed geborgd is binnen de nieuwe gemeente Westerwolde levert de gemeente Bellingwedde; zij heeft als eerste in Groningen cijfers van allerlei bij de decentralisaties betrokken instanties weten te koppelen aan de door het Rijk beoogde budgetten<sup>18</sup>. Hiermee loopt ze voorop in het nemen van de verantwoordelijkheid voor het nieuwe beleidsdomein dat vanaf januari 2015 tot de taken van alle gemeenten behoort.

## Identiteit en Zichtbaarheid

Het goede wonen, werken en recreëren op de Westerwoldse zandrug wordt onderscheidend neergezet. In toenemende mate wordt door Randstedelingen het gebied ontdekt, maar er zijn nog steeds veel inwoners van Nederland en het aangrenzende Duitse gebied die de charmes van het Westerwoldse nog niet kennen. Hoewel er op diverse plaatsen sprake is van nieuwe investeringen in landgoederen en de aanwezige monumentale gebouwen (waaronder de Burcht en Het Klooster) liggen hier nog grote, onontgonnen mogelijkheden. De zichtbaarheid en herkenbaarheid van het gebied, over de grenzen van de Groninger provincie heen, wordt beter door de fusie van de beide gemeenten<sup>19</sup>.

## Klantgerichtheid

De werkwijze en cultuur van de beide gemeenten is die van klantgerichtheid. Niet te veel praten, maar luisteren. Niet te veel papier, maar praktisch handelen. In onderzoeken uit het recente verleden van de Kamer van Koophandel wordt voor beide gemeenten de hoge mate van klantgerichtheid bevestigd. Het voeren van beleid in nauwe samenspraak met de burgers zal ook na de fusie het kenmerk van de nieuwe gemeente blijven.

## Kwaliteit

Op het vlak van de ambtelijke en bestuurlijke kwaliteit blijven de gemeenten streven naar verbeteringen. De schaalvergroting van de raad, het bestuur en het ambtelijk apparaat biedt goede mogelijkheden om de juiste personen op de juiste plaats te selecteren. De keuze wordt ruimer, de gemeente heeft meer te bieden. Belangrijker is echter dat bepaalde kenmerken blijven voortbestaan: makkelijk toegang tot de bestuurders, brede scope op en verantwoordelijkheid voor het vakgebied (beperkte verbijzondering). Kwaliteit is niet slechts iets dat geldt voor het ambtelijk apparaat, maar ook de politieke partijen en de gemeenteraad dienen bij het selecteren van kandidaten te mikken op goede selectie, motivatie, scholing en blijvende begeleiding. De kwalitatieve zorg voor de publieke zaak begint bij de installatie als raadslid maar blijft juist ook tijdens de rit een punt van grote aandacht. Op dit belangrijke punt zal de bestuurlijke fusie een verbetering brengen.

<sup>18</sup> Zie de nota: De decentralisaties in Bellingwedde, verkenning, verdieping, verandering. Wedde 2013.

<sup>19</sup> De opgave is vergelijkbaar met die van de Stellingwerven die zich ook over de grenzen van hun provincie heen zichtbaar moeten zien te maken voor zowel de Randstedeling als de bewoners van het Ruhrgebied.

### Kwetsbaarheid

De nieuwe organisatie van Westerwolde brengt met zich mee dat straks de kwetsbaarheid bij ziekte of vacatures wordt gereduceerd. Maar ook in de huidige situatie zien we dat de medewerkers en bestuurders bereid en in staat zijn om van elkaar taken over te nemen. Dat is niet slechts een kwestie van collegialiteit, maar ook een aspect van flexibiliteit die past bij de praktische cultuur van het gebied.

### Kosten

Zoals gezegd is een bestuurlijke fusie een ingrijpend proces dat – als je niet oplet – veel kosten met zich mee brengt. Voor je het weet gaat er meer aandacht uit naar de fusie en de verdeling van de posities dan aan de zorg voor de burgers en de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening. Positieve elementen van de fusie zijn dat de gemeente een sterkere positie heeft bij de inkoop en inhuur van diensten. Bovendien kan in de nieuwe situatie worden volstaan met één bestuurlijk apparaat. Daarnaast zal in de nieuw te vormen gemeente het aantal bestuurslagen beperkt blijven en van een afname van productiviteit via het zogenaamde Ringelmanneffect<sup>20</sup> geen sprake zijn. Voeg daarbij de blijvende korte lijnen tussen ambtenaren en het is duidelijk dat de kosten van de nieuwe organisatie beperkt blijven en dat de prijs per product zal dalen. De ervaring leert dat dit maar al te vaak het geval is (Allers, 2010).

De ambtelijke organisaties van Bellingwedde en Vlagtwedde zijn platte organisaties. Het is heel goed mogelijk om de organisaties samen te voegen zonder er een extra managementlaag aan toe te voegen. Daarmee wordt voorkomen dat één van de grootste en bovendien structureel kostenverhogende elementen van een fusie bij de totstandkoming van de gemeente Westerwolde buiten beeld blijft. Met andere woorden: de fusie heeft wel een schaalvoordeel, maar niet een schaalnadeel van een grotere, minder flexibele en duurdere organisatie.

### Burgernabijheid

Burgernabijheid is een van de krachten van de huidige gemeenten. Een van de zaken die ook wordt geconstateerd door de onderzoekers van Berenschot (2013). Uitgangspunt is om deze burgers nabijheid – ook na de bestuurlijke opschaling – in stand te houden. Dit betekent voor de nieuwe gemeente: continuering van de actieve samenwerking met dorpshuizen, dorpsbelangen en steunstees, maar ook voortzetting van de korte lijnen naar de afzonderlijke kernen onder andere via het gemeenschappelijk schouwen van de woonomgeving van inwoners en de directe ambtelijke contacten als aanspreekpunt voor de afzonderlijke kernen en haar inwoners.

De nieuwe gemeente Westerwolde past op dit punt naadloos binnen de context van de voordracht Bestuurlijke toekomst provincie Groningen, gelet hetgeen in paragraaf 3.5 is vermeld:

*'Een van de opgaven waar de gemeenten straks voor staan is hoe zij, naast bestuurlijke opschaling, tevens invulling geven aan het organiseren van kleinschaligheid, overheidsparticipatie en burgers nabijheid'. (...) Met de gemeenten zijn wij van mening dat het van cruciaal belang is dat de betrokkenheid van de inwoners in tact blijft. Op die manier blijft de identiteit van de dorpen en de gebieden gewaarborgd.'*

<sup>20</sup> Het Ringelmann-effect duidt op het effect dat mensen in grotere eenheden minder efficiënt werken dan mensen bij een kleinere eenheid. Dit is bijvoorbeeld goed te zien bij een voetbalelftal waarvan één speler eruit wordt gestuurd. Doordat alle tien een stapje extra doen, behalen ze meer dan eens een beter resultaat dan op grond van hun aantal zou mogen worden verwacht.

De meerwaarde van de fusiegemeente wordt samengevat in tabel 2.

Criteria	Beide gemeenten afzonderlijk	Westerwolde fusiegemeente
Externe invloed	+/-	+
Identiteit en Zichtbaarheid	+	++
Klantgerichtheid	++	++
Kwaliteit	+/-	+
Kwetsbaarheid	-	++
Kosten	+/-	+
Burgernabijheid	++	++

Tabel 2: Meerwaarde Westerwolde

Zoals hiervoor reeds aangegeven hebben de gemeenten een deel van de schaalvoordelen al binnengehaald door intensieve ambtelijke samenwerking. Uit ervaringen die met deze samenwerking zijn opgedaan blijkt dat de cultuur van beide gemeentelijke organisaties goed bij elkaar passen. In beide gemeenten is men gewend te werken met korte lijnen, redelijk informele verhoudingen, praktisch, flexibel, wendbaar en snel. Men voelt zich betrokken bij het werk en de inwoners van de gemeente en er is een krachtig ontwikkeld teamgevoel. De positieve ervaringen van de samenwerking hebben de gemeenten overtuigd dat ze moeten doorgaan.

#### 4 Visie gemeente Westerwolde

In de visie van de nieuwe gemeente Westerwolde staan versterking van de eigen identiteit en kwaliteit centraal. Die eigen onderscheidende kwaliteiten worden steeds belangrijker. Migratiecijfers laten in dit opzicht zien dat gebieden met een duidelijke eigen identiteit het meest in trek zijn (bron: Regionaal



Kaart 2: Westerwolde in de regio

Woon- en Leefbaarheidsplan Oost-Groningen).

Met de nieuwe gemeente Westerwolde is er een logische gebiedsomvang waarbinnen en van waaruit kansen benut kunnen worden; kansen om de aanwezige kwaliteiten en daarmee de eigen identiteit te versterken en van het geheel meer te maken dan de som der delen.

Daarbij is samenwerken en investeren over de (nieuwe) gemeentegrenzen heen een aanvullend vereiste om de complementaire kwaliteiten van Westerwolde en de regio te versterken. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van onderstaande kaart (2), waarin de sociaaleconomische verhouding met de omgeving wordt weergegeven.

Westerwolde is niet onderdeel van het achterland van een bepaalde nodale kern, maar heeft contacten met zijn hele omgeving. Het is een groen gebied in een ruit van snelwegen en andere verbindingen.

Inwoners van dit gebied zoeken een deel van hun voorzieningen, ziekenhuizen, werk, winkelen, niet in een enkel centrum maar bij verschillende centra aan beide zijden van de grens. Omgekeerd biedt dit gebied rust voor mensen uit de omgeving. Wie werkend in de drukke industriële en commerciële centra van Groningen, Winschoten, Veendam, Stadskanaal, Papenburg of Emmen naar rust en ruimte zoekt, komt binnen de ruit vanzelf terecht in het groene hart.

De genoemde visie van de nieuwe gemeente Westerwolde rust op een aantal pijlers.

#### **4.1 Wonen en leven**

De nieuwe gemeente Westerwolde is een, door het strikte provinciaal beleid behouden, groene gemeente waar het goed wonen en leven is. Er wordt op maat gebouwd: overwegend kleinschalig en kwalitatief, voor jong en oud, voor de eigen inwoners en voor mensen van buiten, gespreid over de gemeente. Daarnaast bevinden de huidige voorzieningen zich op een goed kwalitatief niveau en wordt - waar nodig - gewerkt aan het verduurzamen hiervan. Een goed voorbeeld is in dit verband de ontwikkeling en bouw van diverse multifunctionele accommodaties.

De gemeente kent een goede onderwijsstructuur met voldoende, goed gespreide basisscholen en een Regionale Scholengemeenschap.

Tot slot kan ook het huidige zorgaanbod als goed worden gekenmerkt; onder andere voldoende verpleeg- en verzorgingshuizen, huisartsen, tandartsen en ziekenhuizen in de nabijheid (Stadskanaal, Emmen en Winschoten).

#### *Verbinding met de omgeving*

De gemeente Westerwolde is zich bewust van het feit dat handhaving en - waar nodig c.q. mogelijk - versterking van een aantrekkelijk woon- en leefklimaat vraagt om activering van de samenleving, bouwen van allianties met maatschappelijke instellingen en bedrijven en samenwerken met gemeenten in de regio. Deze beweging is al in 2011 ingezet door het vormgeven van onder andere actieve burgerparticipatie en de samenwerking in het kader van het regionaal woon- en leefbaarheidsplan. In het kader van laatstgenoemd plan wordt via intergemeentelijke samenwerking binnen Oost-Groningen gewerkt aan de uitvoering van een gezamenlijke gebiedsagenda op de thema's wonen, economie, cultuur, zorg, arbeidsmarkt, onderwijs en nieuw burgerschap.

#### **4.2 Economie en werk**

Een gezonde economie en voldoende werkgelegenheid is van belang voor een vitale en leefbare gemeente Westerwolde. Het uitbouwen van de al aanwezige innovatiekracht is in dit kader één van de belangrijkste voorwaarden voor duurzaam succes. Het provinciaal economisch beleid heeft een aantal krachtige posities voor bovenlokaal opererende bedrijven in Westerwolde mogelijk gemaakt (zie ook hierna). De provincie geeft in haar voordracht Bestuurlijke toekomst van de provincie Groningen van 7 januari 2014 in paragraaf 3.3.2 aan de regionale economie als kerntaak te willen blijven zien. In aansluiting daarop wil de gemeente Westerwolde, naast versterking van deze posities, initiatiefrijk, vernieuwend en uitnodigend zijn en daarbij nieuwe ontwikkelingen ruimte blijven bieden.

#### **Landbouw**

De landbouw is binnen de gemeente Westerwolde van oudsher een motor van de lokale economie. Bij de meeste agrarische bedrijven gaat het om akkerbouwbedrijven. Naast akkerbouw-, melkveehouderij- en combinatiebedrijven is op kleine schaal en verspreid over de hele gemeente Westerwolde sprake van (volwaardige) intensieve veehouderijbedrijven, boom- en houtteeltbedrijven en tuinbouwbedrijven.

Daarnaast is in de afgelopen jaren de omvang van de verbrede landbouw toegenomen. Bij een aantal bedrijven is bijvoorbeeld sprake van nevenactiviteiten in de vorm van natuurbeheer, zelf producten verwerken en verblijfsaccommodaties al dan niet in combinatie met een zorgcomponent.

Het is duidelijk dat de agro- en foodsector in Noord-Nederland de komende jaren staat voor een uitdaging. Europa hervormt het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid drastisch in 2014 en schaft in 2015 het melkquotum af. Veel boeren krijgen dan fors minder inkomenssteun. Tegelijk willen de maatschappij én de boeren zelf een duurzame landbouw door marktgericht te produceren, te 'vergroenen' en door meer aandacht te hebben voor maatschappelijke thema's als dierenwelzijn, volksgezondheid en landschappelijke inpassing.

Om aan deze uitdaging het hoofd te bieden hebben boeren, agro- en foodindustrie, kennisinstellingen en overheden hun krachten gebundeld voor landbouwinnovatie in Noord-Nederland. Dit doen zij via de Agro-Agenda voor Groningen, een agenda die uitstekend past binnen de visie op de gemeente Westerwolde met als doel:

- koploper te worden in de verduurzaming van het landbouwbedrijf en daarmee als voorbeeld dienen voor Europa en de wereld.
- zoveel mogelijk waarde halen uit landbouwproducten en bijproducten.
- een goede landbouwverkaveling, ook in combinatie met waterhuishouding.
- samenwerking tussen agrarisch onderwijs, onderzoek en landbouwpraktijk een krachtige impuls geven.
- rekening houden met natuur en landschap, dierenwelzijn, volksgezondheid en landschappelijke inpassing.

Het initiatief voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van de AgroAgenda ligt bij marktpartijen, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Daar waar mogelijk en nodig zal de gemeente Westerwolde deze partijen zoveel mogelijk faciliteren teneinde de innovatieve ontwikkelingen van de doelgroep in de meest optimale vorm te behartigen.

### **Industrie**

De gemeente Westerwolde kent een bloeiend industrieel bestand. Zo beschikt de gemeente over het bedrijventerrein Zuid-Groningen, geschikt voor voedingsmiddelen, agro-business en transport. Wereldspelers als AVEBE, Ten Kate en Gelita zijn hier gevestigd en maken dit bedrijventerrein tot een toplocatie. Dit bedrijventerrein is één van de speerpuntlocaties in de provincie Groningen en wordt gerekend tot de economische kernzones. Het terrein beschikt nog over ongeveer 28 ha. aan uitbreidingsmogelijkheden binnen de grens van de nieuwe gemeente Westerwolde voor innovatieve bedrijven die agro-gerelateerd en in de ketenaanpak willen investeren. Naast het bedrijventerrein Zuid-Groningen beschikt de nieuwe gemeente over een aantal kwalitatief hoogwaardige industrieterreinen. Een voorbeeld hiervan is het industrieterrein 't Heem (Ter Apel), gerevitaliseerd in 2006 met een optimale ontsluiting zowel fysiek als digitaal (glasvezel). Het terrein kent een vrijwel volledige bezettingsgraad met bedrijven t/m categorie 3, van hightech tot productiebedrijven, vaak uniek in hun soort en opererend op de nationale- en internationale markt..

### **Detailhandel**

Binnen de grootste kernen heeft de gemeente Westerwolde, soms na ingrijpende transformatie en revitalisering, een divers winkelaanbod en goede infrastructuur voorhanden. Dit heeft deze kernen van boodschappendorpen tot stevige winkelcentra gemaakt met een meer dan toereikend verzorgingsgebied.

### **Werkgelegenheid en arbeidsmarkt**

De nieuwe gemeente beschikt over een evenwichtige werkgelegenheidsstructuur.

De aanwezigheid van de bloeiende industrie en het gevarieerde winkelbestand genereren een stabiel

werkgelegenheidsbestand. Een breed scala aan werknemers vindt hier emplooi, van laag- en middelbaar opgeleiden, tot HBO en academisch geschoolde werknemers. Vooral de kracht van de MKB bedrijven die veel gediversifieerde economische activiteit met zich meebrengt en de ZZP'ers leveren een belangrijke bijdrage aan deze werkgelegenheid.

Daarnaast is in dit kader de aanwezigheid van het Asielcentrum en opvang VRIS vermeldenswaardig. Met zo'n 2000 capaciteitsplaatsen voor vreemdelingen is deze voorziening eveneens een stabiele component ten aanzien van zowel de primaire als secundaire werkgelegenheid. Door het 30-jarig contract dat de gemeente heeft afgesloten met het COA en de nieuwbouwplannen voor een duurzame en permanente gebouwensituatie, is hiermee ook voor de toekomst een economische spin-off gegarandeerd. Sinds jaar en dag is ook de zorgsector een factor van betekenis voor Westerwolde (zie ook 4.1). Niet in de laatste plaats vanwege de werkgelegenheid die zij biedt. Deze sector manifesteert zich in een onder andere aanzienlijk aantal (woon-)zorgcomplexen. Juist de decentralisaties bieden hier grote nieuwe kansen. Door de nu centraal aangeleverde zorg in zowel aanbod als werkgelegenheid bij de burger in de dorpen te brengen ontstaat een belangrijke en duurzame impuls voor de directe en indirecte lokale werkgelegenheid. Op deze wijze wordt daadwerkelijk vorm gegeven aan het gedachtengoed van de decentralisaties -zorg dicht bij de burger, geleverd door partijen die de burger daadwerkelijk kennen- en wordt de gemeenschap versterkt door toegevoegde werkgelegenheid. Dat dit een verdere impuls voor burgerparticipatie betekent is een evident extra – kostenbesparend - effect.

Tot slot moet worden geconstateerd dat het werkgelegenheidsbestand, gelet op de kansen en mogelijkheden tot doorontwikkeling van industrie, detailhandel en zorg, perspectief biedt op een substantiële groei. De afspraken die worden gemaakt tussen ondernemers van diverse specialismen (aannemers, installatie-bedrijven, energiebedrijven, etc.) om te komen tot zogenaamde consortia, resulteren daarbij in een nog betere borging van werkgelegenheid en het bestaansrecht van individuele bedrijven. Op deze wijze kan zowel binnen als buiten de gemeente meer werk met een totaal aanbod worden genereerd.

### ***Ontwikkelingen arbeidsmarkt***

Het doel dat de Participatiewet voorstaat, te weten meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk bij reguliere bedrijven, leidt in de regio tot een forse opgave. Dat komt omdat we op de belangrijkste punten afwijken van het landelijk gemiddelde: er zijn meer mensen met een beperking, er wordt meer gebruik gemaakt van gesubsidieerde banen. Dat komt door de samenstelling van de bevolking. Ook zijn er minder banen, waarvan een groot deel in de sociale werkvoorziening. Om deze opgave het hoofd te bieden hebben Bellingwedde en Vlagtwedde de handen ineen geslagen met de Oost-Groninger gemeenten (en de gemeente Borger-Odoorn) en de aanpak verwoord in het document 'Participatie: ook in Oost-Groningen' en het regionale plan 'Participatiekansen benutten'. Heel concreet worden op twee fronten aanvullende en stevige maatregelen ingezet: (1) mensen (met een beperking) nog beter voorbereiden op werk en (2) extra werk creëren. Het eerste wordt gerealiseerd door de Oost-Groninger aanpak van de Trainings- en Diagnosecentra. Het tweede door aanvullende werkgelegenheid in een ontwikkel- en participatiebedrijf en door een economisch investeringsprogramma en afspraken met bedrijven. Door deze, ook na de herindeling gehanteerde, bovenregionale aanpak wordt verwacht passend werk te genereren voor het hele gebied. Uiteraard is het welslagen van de aanpak afhankelijk van de bijdragen van Rijk, Provincie, werkgevers en het onderwijs. Maar ook via de al bestaande samenwerkingsverbanden met de Duitse grensregio zullen kansen benut moeten worden.

## **Infrastructuur**

De uitstekende bereikbaarheid maakt van de gemeente Westerwolde een geliefde woon- en werkomgeving. In samenwerking met de regio- en Duitse buurgemeenten is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de daarbij behorende infrastructuur.

Zo is lange tijd gewerkt aan een adequate ontsluiting van de gemeente en er staan nog meer infrastructuurele ingrepen te gebeuren, met name langs de N366, die daarmee een volwaardige 100 km weg wordt met op het moderne verkeer toegesneden op- en afritten richting de belangrijkste industrievestigingen, winkelkernen en het Asielcentrum. In de nieuwe gemeente worden op deze wijze rust en ruimte gecombineerd met een strategische positionering ten opzichte van de grotere uitvalswegen als de A7, de A31 (Duitsland) en de A37 richting Zwolle.

In de nabijheid, overwegend aan Duitse zijde, is een zestal vliegvelden aanwezig, die uitstekend bereikbaar zijn. Schiphol staat in dit rijtje als laatste gerangschikt.

De Euro Haven in Haren (Ems) biedt een grote capaciteit voor de overslag van goederen die vervolgens op een snelle wijze kunnen worden gedistribueerd naar het achterland. De ondernemers in Westerwolde profiteren hiervan substantieel.

Het is duidelijk dat deze goede infrastructuur een belangrijk element vormt en kansen biedt in de toekomstige afweging van (internationaal georiënteerde) ondernemingen om tot bedrijfsvestiging te komen in de nieuwe gemeente Westerwolde.

## **4.3 Recreatie en Toerisme**

Toerisme en recreatie zijn een belangrijke economische motor binnen Westerwolde. Dit moet natuurlijk zo blijven en waar mogelijk versterkt worden, passend bij de kwaliteit van het gebied (geen grootschalige projecten en massatoerisme). In de afgelopen jaren zijn hier belangrijke stappen voorwaarts gezet.

De gemeente Westerwolde stelt zich ten doel om deze groei te stimuleren en tot een groeiversnelling te komen in samenwerking met de Nederlandse en Duitse buurgemeenten.

Het authentieke Westerwoldse landschap biedt volop gelegenheid tot een actief verblijf, maar ook kansen om te onthaasten en te genieten van rust, ruimte en natuurschoon. In deze zin sluit het dan ook goed aan bij het keurmerk Citta-slow waarvoor de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde eind 2013 als gemeente Westerwolde i.o. een aanvraag hebben gedaan. Citta-slow is het internationale keurmerk voor gemeenten die op het gebied van leefomgeving, landschap, streekproducten, gastvrijheid, milieu, infrastructuur, cultuurhistorie en behoud van identiteit tot de top behoren. Het past bij een innovatieve landelijke gemeente waar ruimte is voor ondernemers die streven naar grote opbrengsten per vierkante meter alsmede ruimte voor die ondernemers die ecologische productie van hoge kwaliteit voorstaan; een gemeente die geen grootschalige projecten en massatoerisme zoekt, maar kleinschaliger toerisme dat aansluit bij natuurontwikkelingen zoals het waterschap Hunze en Aa's die de meanderende Westerwoldse en Ruiten Aa ontwikkelt en verbindt met de Runde, en Gasterij Natuurlijk Smeerling midden in een landschap dat wordt onderhouden door Natuurmonumenten, terwijl Staatsbosbeheer een bezoekerscentrum De Noordmee heeft in een door haar onderhouden natuurterrein. Citta-slow kan, in combinatie met een stevige branding, als duurzame visie voor het beleid van de gemeente, haar ondernemers en inwoners een bijdrage leveren aan de gewenste versnelling van de economische motor.

### Verbinding met de omgeving

Om de krachtige economische positie op de onderdelen zoals hiervoor benoemd als gemeente te behouden en verder te versterken wordt actief de intergemeentelijke-, regionale en zelfs internationale samenwerking gezocht. Vanuit de opstelling 'wat goed is voor de regio, is goed voor de gemeente Westerwolde', kan bijvoorbeeld worden gewezen op de bijdrage aan de verdubbeling van de A31 en N33 alsmede de vaarverbinding Erica-Ter Apel (Veenvaart). Via het al eerder benoemde Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan Oost-Groningen wordt actief uitvoering gegeven aan de volgende regionale opgaven: stimuleren van initiatieven in kansrijke sectoren, afstemmen van (ontwikkeling) bedrijfsterreinen, versterken vestigingsbeleid en ondernemersklimaat (inclusief ICT-infrastructuur), stimuleren van innovaties en ondernemersnetwerken en ondersteuning van starters. Aan versterking van het beleidsveld Recreatie en Toerisme wordt samen met de gemeente Stadskanaal en de Duitse buurgemeenten gewerkt.

De stevige samenwerking met de Duitse buurgemeenten is inmiddels, naast het terrein van Recreatie en Toerisme, uitgebreid naar diverse andere terreinen. Zo worden stappen gezet om de economische- en werkgelegenheidspotentie van de Duitse grensregio ten volle uit te nutten.

## 5 Meerwaarde van Westerwolde ten opzichte van alternatieven

Nadat de commissie Jansen in februari 2013 een voorstel deed tot herindeling, zijn tal van herindelingsvarianten de revue gepasseerd. Zoals te zien is in tabel 3 heeft geen van die alternatieven (op moment van dit schrijven) steun van meer dan 40% van de bij dat alternatief betrokken gemeenten. De grote uitzondering hierop is de variant BV, ofwel Westerwolde. Deze keuze wordt ondersteund door zowel de burgers, de raden als door de colleges van beide gemeenten. Dat maakt dat er sprake is van breed draagvlak voor de gemeente Westerwolde.

Variant <sup>21</sup>	Afkorting	Steun van	Percentage <sup>22</sup>
B St V O P	BSVOP	Geen steun (Grenzeloos Gunnen: Oost Groningen)	0 %
B St VI Ve P	BSVVP	Stadskanaal, Pekela	40 %
B V	BV	Bellingwedde, Vlagtwedde (Westerwolde)	100 %
M H-S V P	MHSV	Geen steun (Grenzeloos Gunnen: Compagnie)	0 %
M H-S SI Ve	MHSV	Slochteren	25 %
Nog geen keuze	-	Menterwolde	-
SI M H-S O	SMHSO	Hoogezand-Sappemeer, Oldambt	40 %
SI M H-S Ve	SMHSV	Veendam	20%

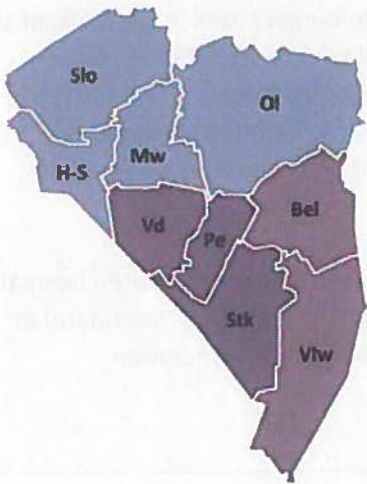
Tabel 3: Uitspraken gemeenteraden eind december 2013 ten aanzien van herindelingen in oost Groningen

De alternatieven die voor Bellingwedde en Vlagtwedde – gelet op de bestuurlijke discussie in Oost-Groningen eind 2013/begin 2014 – relevantie hebben, zijn BSVVP (kaart 3) en BSVOP (kaart 4), ofwel Oost-Groningen en Zuidoost-Groningen als respectievelijke onderdelen van de zogenaamde horizontale- en verticale variant.

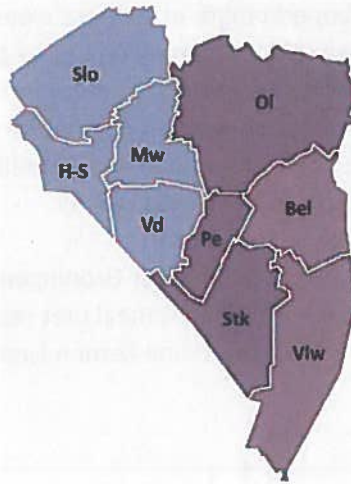
<sup>21</sup> Varianten die december 2013/ januari 2014 ter discussie staan. B = Bellingwedde, H-S = Hoogezand-Sappemeer, M = Menterwolde, O = Oldambt, P = Pekela, SI = Slochteren, St = Stadskanaal, Ve = Veendam, VI = Vlagtwedde.

<sup>22</sup> Steun is berekend op grond van besluiten betrokken gemeenteraden. Bijvoorbeeld: 2 van 5 = 40%.





*Kaart 3: Zuidoost Groningen (BSVVP)*



*Kaart 4: Oost Groningen (BSVOP)*

Het is – zeker ook met het oog op het bestuurlijk overleg – goed om de nog in discussie zijnde varianten te vergelijken met het fusievoorstel Westerwolde. We beginnen met enkele algemene achtergrondkenmerken en komen daarna tot een normatieve vergelijking om te bepalen of er sprake is van een meerwaarde.

### **Algemene achtergrondkenmerken**

Volgens (Blank & Groot, 2011) zijn de grootste efficiency-voordelen te vinden bij een gemeentegrootte tussen de 17.000 en 65.000 inwoners. Kleinere gemeenten zijn te kwetsbaar, grotere gemeenten krijgen te maken met schaalnadelen die een gevolg zijn van extra bestuurslagen en verkokering van ambtelijke diensten. Berenschot verwoordt dit op andere wijze. Zij stellen dat grotere gemeenten weliswaar potentieel grotere schaalvoordelen hebben, maar dat bij toenemende schaal het steeds moeilijker wordt deze potenties te realiseren (Berenschot, 2013).

Hieruit mag men afleiden dat uit empirisch onderzoek blijkt dat de fusie van Vlagtwedde en Bellingwedde een efficiënte schaalgrootte oplevert. Met ruim 25.000 inwoners zal Westerwolde, ook na enkele jaren krimp, nog een voldoende aantal inwoners hebben om ruim boven het minimum van 17.000 inwoners te blijven.

Ondanks het gegeven dat het aantal inwoners in de gemeente Westerwolde in de toekomst ruim boven het vereiste minimum blijft, wordt niet afgewacht hoe deze daling zich ontwikkelt in de komende jaren. In het kader van het Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan hebben de gezamenlijke gemeenten de opgave geformuleerd om tijdig in te spelen op de gevolgen van de krimp, om zo de leefbaarheid te behouden en waar mogelijk te versterken. Om van 'krimp' tot 'kwaliteit' te komen is samenwerking een vereiste. De krimp heeft gevolgen voor alle beleidsterreinen, nadrukkelijk ook die waarop maatschappelijke organisaties een belangrijke rol spelen (wonen, zorg en onderwijs). Krimpbeleid vraagt dus om actieve samenwerking met en tussen maatschappelijke partners: corporaties, schoolbesturen en zorginstellingen. Samenwerking met burgers en bedrijven. En tussen gemeenten en regio's (zie verder het Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan Oost-Groningen).

Voor burgers nabijheid is van belang dat woonkernen enerzijds klein zijn en anderzijds dat binnen één gemeente het aantal woonkernen beperkt blijft. In kleinere woonkernen zijn burgers vaak in staat elkaar te motiveren iets voor de gemeenschap te doen, terwijl bij een te groot aantal woonkernen binnen één gemeente het ondoenlijk wordt voor de burgemeester en zijn of haar wethouders intensieve contacten te onderhouden met alle kernen. Dit moet dan worden opgelost door ambtenaren aan te stellen die de contacten onderhouden. Vaak geven de colleges dan voornamelijk aandacht aan de grootste kernen en blijven, politiek gezien, veel kleine kernen 'verweesd' achter.

In tabel 4 is duidelijk te zien dat dit gevaar bij de Oost-Groningen en Zuidoost-Groningen varianten bestaat. Er zijn in beide varianten twee streekcentra (Stadskanaal met respectievelijk Winschoten en Veendam) in een gebied met zeer veel kernen. Veel van die kleine kernen liggen juist in de huidige gemeenten Westerwolde.

Kenmerken	Westerwolde	Oost-Groningen (BSVOP)	Zuidoost-Groningen (BSVVP)
Inwoners (CBS, 1 januari 2013)	25.117	109.554	98.720
Woonkernen <sup>23</sup>	35	73	54
Gemiddeld aantal inwoners per woonkern	718	1.501	1.828
Nodi (streekcentra)	0	2	2
Werkloosheid (2012) <sup>24</sup>	2.732	12.190	11.590

*Tabel 4: Enkele achtergrondkenmerken*

### **Kenmerken van de potentiële herindelingsvarianten**

*In de volgende paragrafen worden een aantal kenmerken van potentiële herindelingsvarianten vergeleken.*

#### **Rivaliteit tussen kernen**

In fusiegemeenten bestaat kans op rivaliteit tussen kernen. Politieke partijen splitsen zich op en vormen dan lokale partijen die de belangen van een bepaalde kern gaan vertegenwoordigen. Een gemeente als Westland met vier lokale partijen bijvoorbeeld plukt daar de wrange vruchten van. Een zelfde ontwikkeling valt bijvoorbeeld waar te nemen tussen de kernen/streekcentra Heerlen en Geleen.

#### **Homogeniteit**

Het oosten van Groningen is cultureel te onderscheiden in een zand, veen en een kleigebied. Elke grondsoort heeft zijn eigen geschiedenis die tot op de dag van vandaag doorwerkt in de economische structuur en de cultuur van het betreffende gebied. Overal wordt Gronings gesproken, maar in de Veenkoloniën is de Veenkoloniaalse variant, in Oldambt de Oldambter variant en in Westerwolde (met Onstwedde) de Westerwolder variant van het Gronings (Laan, 1974 (1929)).

<sup>23</sup> CBS, 2012.

<sup>24</sup> CBS 2012 aangevuld met bijstandsgegevens uit 2009.

Het jongste gebied is bekend onder de naam Veenkoloniën. De gemeenten Veendam, Pekela en delen van Stadskanaal delen een geschiedenis van veenontginning. Na het afgraven van het veen ontstond een gebied met grootschalige landbouw en agrarische industrie. Het is een landschap met lintdorpen en bewoning langs de lange rechte kanalen die vroeger het veen afvoerden en tot op de dag van vandaag onmisbaar zijn voor de afwatering.

De gemeente Oldambt bestaat voor een belangrijk deel uit land dat tussen 1600 en 1900 op de Dollard is terugveroverd. Dit werd een landschap met grote boeren en (communistische) arbeiders: de graanrepubliek.

Westerwolde is van de drie gebieden het oudste woongebied. Mede door het wegblijven van grote economische ontwikkelingen, is het een gebied geworden met hoge landsschappelijke waarden voor mensen die een woning of een vakantieadres in een rustige omgeving zoeken. Daarbij is de grens, in tegenstelling tot vroegere tijden, tegenwoordig juist een voordeel omdat het voor toerisme aan beide zijden ervan extra mogelijkheden biedt.

### **Burgernabijheid**

De burgers nabijheid is eenvoudiger te realiseren in een kleine homogene gemeente dan in een grote gemeente waarbinnen sterk verschillende tradities te vinden zijn. Dit wordt gegarandeerd door te kiezen voor een gemeente die aansluit bij de wens van de bevolking. Het feit dat de informatiebijeenkomsten over de herindeling van Bellingwedde en Vlagtwedde zeer goed bezocht zijn, wijst op een hoge mate van betrokkenheid van de inwoners bij de eigen gemeenten.

### **Klantgerichtheid**

Voor het bepalen van de klantgerichtheid volgen we hier de cijfers van de onderzoeken van de Kamer van Koophandel. We gaan er vanuit dat de gemeten klantvriendelijkheid een goede voorspeller is van de toekomstige klantvriendelijkheid. Uit die cijfers blijkt dat de klantgerichtheid van de twee Westerwoldse ambtelijke organisaties goed scoren in tegenstelling tot de gemiddelden van de varianten BSVVP en BSVOP (waar de prestaties van Westerwolde ook in verwerkt zijn).

### **Fusiekosten**

De fusiekosten zijn een afgeleide van de complexiteit van de te vormen organisatie. De ervaring van samenwerken tussen de ambtelijke organisaties van Bellingwedde en Vlagtwedde heeft al bewezen dat de fusiekosten tussen deze twee gemeenten laag zijn. Het gaat daarbij zowel om incidentele kosten als om structurele kosten. De gemeenten verwachten daarbij te kunnen fuseren zonder een extra managementlaag aan de organisatie toe te voegen.

Bij een fusie van BSVVP of BSVOP moeten vijf ambtelijke organisaties worden samengevoegd. Dat is een complex proces dat de fusiekosten eenmalig zal verhogen. Zo'n fusie zal zeker ook een of meer extra managementlagen tot gevolg hebben, waardoor de structurele kosten van de nieuw te vormen gemeente hoger zijn (Blank & Groot, 2011).

### Keurmerk Citta-slow

Het keurmerk Citta-slow sluit aan bij de visie voor de fusiegemeente Westerwolde en biedt kansen op versterking van de economische ontwikkelingen. De schaal van de gemeente is één van de criteria om het keurmerk te kunnen verkrijgen. Een gemeente met meer dan 50.000 inwoners komt niet in aanmerking.

Kenmerken	Westerwolde	Oost-Groningen (BSVOP)	Zuidoost-Groningen (BSVVP)
Kans op rivaliteit tussen kernen <sup>25</sup>	laag	hoog	hoog
Mate van homogeniteit	hoog	laag	laag
Burgernabijheid	hoog	laag	laag
Klantgerichtheid <sup>26</sup>	7,3	5,8	6,2
Fusiekosten	laag	hoog	hoog
Keurmerk Citta-slow	kansrijk	onmogelijk	onmogelijk

Tabel 5: Vergelijking gevolgen van drie potentiële fusies

Het spreekt voor zich dat per saldo de voorkeur uit gaat naar de compacte en geografische gezien robuuste fusiegemeente Westerwolde.

## 6 Visie op regionale en intergemeentelijke samenwerking

De nieuwe gemeente Westerwolde zoekt graag samenwerking. Dit is dan ook expliciet vastgelegd in de raadsbesluiten van Bellingwedde en Vlagtwedde van 17 december 2013. Bij de opdracht tot het opstellen van het Herindelingsontwerp kregen de colleges opdracht dit te doen 'onder gelijktijdige vormgeving van de benodigde niet-vrijblijvende resultaatgerichte samenwerking op grotere schaal'.

De beide gemeenten omarmen het gegeven dat voor de uitvoering van een aantal toekomstige taken meer schaalgrootte – aansluiting van derden - nodig is om robuustheid in kwaliteit en continuïteit te kunnen bieden. De gemeenten zijn er tegelijk ook van overtuigd dat voor veel taken de nieuwe schaal van de gemeente Westerwolde voldoende is. Er ontstaat een gemeente met een forse omvang, die nog altijd dicht bij de burgers staat, geografisch, historisch en cultureel één geheel vormt en op veel terreinen sterk genoeg is. Sterk genoeg om de burgers adequaat te kunnen bedienen, taken zelfstandig uit te kunnen voeren en regie te kunnen voeren.

Met bovenstaande wordt nauw aangesloten bij het rapport van de commissie Jansen (februari 2013), daar waar op p. 51 wordt gesteld:

*'De commissie kiest niet voor herindeling om de grootschaligheid als zodanig. Een grote(re) schaal dient publieke doelen en moet beheersbaar blijven; nooit mag in een gemeente het zicht verloren gaan op de inwoners, vitaliteit van gemeenschappen en lokale omstandigheden en behoeften. Behalve grootschaligheid zullen de nieuwe gemeenten daarom tegelijkertijd ook kleinschaligheid moeten stimuleren, faciliteren of organiseren op het niveau van dorpen en kernen'.*

<sup>25</sup> Ter Apel is verreweg de grootste kern. Toch blijkt deze kern niet overheersend binnen de gemeente Vlagtwedde, zodat veilig kan worden aangenomen, dat deze kern ook geen overheersende rol zal spelen in de grotere gemeente.

<sup>26</sup> We volgen hier het rekenkundig gemiddelde cijfer van de recente studie van de Kamer van Koophandel. We gaan er vanuit dat de huidige gemeten klantvriendelijkheid een goede voorspeller is van de toekomstige klantvriendelijkheid.

*'De nieuwe Wmo en het nieuwe jeugdstelsel bijvoorbeeld moeten dichtbij de inwoners van dorpen, kernen en wijken worden uitgevoerd om effectief te zijn. Om dat te kunnen effectueren, zijn echter grotere verbanden nodig'.*

Hoewel de gemeente Westerwolde geografisch robuust is (oppervlakte 280km<sup>2</sup>; vergelijk Amsterdam oppervlakte 219km<sup>2</sup>, waarvan een kwart water) en als voldoende toekomstbestendig wordt geacht, staat de nieuwe gemeente niet alleen. Het is een gemeente die niet alle taken zelf kan uitvoeren. Voor die taken zal de nieuwe gemeente dan ook kiezen voor een brede samenwerking met omliggende bestaande en (nieuw) gevormde gemeenten en/of zullen daar diensten van worden afgenomen. Samen met andere gemeenten kunnen taken en met name bedrijfsvoeringcapaciteit ook worden ondergebracht in nieuwe samenwerkingsstructuren, bijvoorbeeld een shared service center of een overheids-bv. Daarbij hechten bestuur, raad en organisatie aan een goede samenwerkingscultuur, waarbij de nieuwe gemeente Westerwolde wil en zal investeren in de omgeving met als leidende principes: niet-vrijblijvend, resultaatgericht en elkaar het nodige gunnen. Ook hier sluit de visie op samenwerking van de nieuwe gemeente Westerwolde naadloos aan bij het rapport van de commissie Jansen (februari 2013):

*'Een grotere schaal van de gemeenten is dus niet op alle vragen het antwoord, en bovenlokale, (boven)regionale, landelijke en zelfs grensoverschrijdende of internationale samenwerking blijft hoe dan ook wenselijk en nodig. Multischaligheid hoort eenvoudigweg bij deze tijd.'* (p.53)

Overigens is de hiervoor benoemde lijn van samenwerking op grotere schaal op diverse terreinen al ingezet door de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde. Naast de voorbeelden die reeds in hoofdstuk 4 zijn benoemd, is in tabel 6 te zien dat een groot aantal samenwerkingsverbanden waarin de beide gemeenten acteren provinciebreed zijn. Deze opgaven leiden derhalve niet tot een noodzaak om supergrote gemeenten te vormen.

X=volledig D=deels	Oost Groningen <sup>27</sup>	Heel Groningen	Drenthe	Duitsland
Eems Dollard Regio		D	D	D
Jeugdzorg		X		
Participatiewet		X		
AWBZ		X		
Omgevingsdienst Groningen		X		
Publieke gezondheid en Zorg		X		
SOZOG	X			
Synergion	D			
Veiligheidsregio		X		<sup>28</sup>
Wedeka	D	D	D	

**Tabel 6: Enkele gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden van Bellingwedde en Vlagtwedde**

<sup>27</sup> Oost Groningen bestaat uit de gemeenten Bellingwedde, Vlagtwedde, Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Veendam, Menterwolde, Hoogezand-Sappemeer en Slochteren.

<sup>28</sup> De brandweerkorpsen van Bellingwedde en Vlagtwedde hebben afspraken gemaakt over koppelstukken, waardoor de brandweerwagens van gene zijde van de grens ook hier kunnen blussen en omgekeerd.

Tot slot is het in dit kader van belang op te merken dat geen van de potentiële nieuwe gemeenten in heel Oost-Groningen aansluit bij ook maar één van de bestaande samenwerkingsverbanden, met uitzondering van de binaire ambtelijke samenwerking tussen Bellingwedde en Vlagtwedde. Voor het overige overstijgt de grootte van de samenwerkingsverbanden steeds weer de schaal van de voorgestelde gemeenten Oost-Groningen en Zuidoost-Groningen. Dit is in ieder geval van belang voor alle financieel belangrijke samenwerkingsdomeinen Omgevingsdienst Groningen, Jeugdzorg, Veiligheid en Arbeid en Inkomen.

## 7 Toetsing voorgestelde herindelingsontwerp aan beleidskader

Op dinsdag 17 december 2013 spraken de raden van de beide gemeenten zich vrijwel unaniem uit ten gunste van het voorstel om begin 2014 een formele procedure van onderop te starten die zal leiden tot de fusie van de beide gemeenten tot de nieuwe gemeente Westerwolde.

In het "beleidskader gemeentelijke herindeling" (28 mei 2013) beschrijft de Minister van BZK aan welke criteria hij gemeentelijke (of provinciale) herindelingsadviezen zal gaan toetsen. De Minister noemt vijf beoordelingscriteria:

- draagvlak
- interne samenhang
- bestuurskracht
- regionaal evenwicht
- duurzaamheid

In dit hoofdstuk zal het fusievoorstel Westerwolde worden getoetst aan deze vijf criteria.

### **Draagvlak**

- Net als zijn ambtsvoorgangers hecht Minister Plasterk aan een gezamenlijk gedragen advies van de betrokken gemeenteraden zelf. Dit betekent dat de voorkeur uitgaat naar eensgezinde gemeenteraden die zelf het initiatief nemen om de formele adviesprocedure (ex artikel 5, lid 1, arhi) te starten. Dit besluit staat op de agenda van de raden op 28 januari aanstaande.
- De Minister zal het draagvlak vervolgens toetsen aan de hand van de stemming in de gemeenteraden over het definitieve herindelingsadvies. Beide raden hebben vrijwel unaniem ingestemd met het voorstel, waarmee een belangrijke legitimatie is bewerkstelligd.
- Behalve bestuurlijk draagvlak (de uitspraak van de beide gemeenteraden) en maatschappelijk draagvlak (de zienswijzen) vanuit de bevolking onderscheidt de Minister nog het regionaal draagvlak. Voor een deel zal dit zonder meer het geval zijn, voor een ander deel vraagt dit een investering in diplomatie, tact en aanhoudend bestuurlijk overleg. Overigens geeft de commissie Jansen in haar advies ook aan dat er ruimte moet zijn voor maatwerk waar dat wenselijk is. Dat moet ook onderdeel uitmaken van 'elkaar wat gunnen'.
- Bestuurlijk draagvlak is zeker aan de orde bij de Duitse buurgemeenten in de grensregio. Zij opteren, als het gaat om onder andere de samenwerking op cruciale beleidsterreinen als economie, werkgelegenheid en recreatie en toerisme, voor een partner op de schaal van de nieuwe gemeente Westerwolde.
- Het uitgangspunt van het beleidskader Herindeling, in de Tweede Kamer breed onderschreven, is dat gemeenten zelf beslissen over hun toekomst en dat bij een voorgenomen herindeling er draagvlak moet zijn bij de bevolking.
- Ook onder het personeel van beide gemeenten is er draagvlak voor de nieuwe gemeente Westerwolde. De beide Ondernemingsraden hebben dit gezamenlijk als volgt geformuleerd:

*De Ondernemingsraden van Bellingwedde en Vlagtwedde onderkennen de noodzaak tot schaalvergroting. De voorgenomen fusie geeft hieraan een goede invulling in de ogen van beide Ondernemingsraden. Daarnaast is het fijn dat er voor het personeel duidelijkheid ontstaat voor de koers voor de komende periode. De verdere uitwerking wordt met veel belangstelling tegemoet gezien.*

### **Interne samenhang en kernenbeleid**

- Westerwolde is een herkenbaar toeristisch product. Een grensgemeente die staat voor een leefbare en groene woonomgeving, met een prachtig landschap (monumentale boerderijen) dat in toenemende mate aantrekkingskracht uitoefent op forenzen. Wie werkend in de drukke industriële en commerciële centra van Groningen, Winschoten, Veendam, Papenburg, Emmen of Stadskanaal naar rust en ruimte zoekt, komt binnen de overbekende ruit (A7, A31, A37, N33) als vanzelf terecht in het groene hart: Westerwolde.
- Westerwolde is Citta-slow! De aanduiding 'Citta-slow' groeit uit tot het kwaliteitsmerk van 'kleinere' gemeenten. Alleen gemeenten met minder dan 50.000 inwoners kunnen zich daarbij aansluiten. Deze Citta-slow-gemeenten weten zich verbonden door het internationale keurmerk, dat iedere aangesloten gemeente krijgt wanneer zij zich op de volgende gebieden kunnen onderscheiden: leefomgeving, landschap, streekproducten, gastvrijheid, milieu, infrastructuur, (technische) innovatie, cultuurhistorie en behoud van identiteit
- Inwoners identificeren zich met Westerwolde. Spreken een eigen streektaal. Deze identificatie met de streek betekent ook dat de inwoners bereid zijn handen uit de mouwen te steken. Ze onderscheiden zich door burgerkracht. Beide gemeenten kennen een zeer levendig verenigingsleven.
- In deze tijd van een versoberende overheid is burgerkracht meer en meer van belang. In Westerwolde is dit een natuurlijk verschijnsel maar hier wordt het noaberschap genoemd.
- Bij de vorming van de fusiegemeente Westerwolde wordt voortgebouwd op een gemeenschappelijke cultuur en geschiedenis (identiteit). Tegelijkertijd is er ook sprake van complementariteit. In beide gemeenten ligt het accent op innovatieve landbouw. Daarnaast neemt de agribusiness en -industrie een belangrijke plaats in. Er zal sprake zijn van een archipel met vele dorpen, zonder onderlinge concurrentie of centraaandacht. In de nieuwe fusiegemeente gaat het om 39 woonkernen met daarnaast vele buurtschappen. Westerwolde kent daarmee een zonale structuur. Dat betekent dat afhankelijk van waar men in het Westerwoldse woont, de oriëntatie primair gericht zal zijn op grote trekkers buiten de eigen gemeente.
- De nieuwe gemeente kent weliswaar veel kernen, maar beide huidige gemeenten kennen een actief kernenbeleid. Zo kan worden gewezen op de steunstees die in veel kernen inmiddels aanwezig zijn. Vanuit onze visie wordt dit kernenbeleid voortgezet. Dit betekent dat er op kleine schaal maatwerkvoorzieningen moeten worden getroffen. Burgernabijheid is daarbij een belangrijke voorwaarde. Juist gemeenten die kleinschaligheid en burgernabijheid in hun vaandel voeren, zijn in staat om het beroep op de duurdere overheidszorg te beperken tot die gevallen waar dat echt is geïndiceerd.

Voor de casus Westerwolde zal het niet erg moeilijk zijn om buitenstaanders ervan te overtuigen dat dit gebied langs de meanderende Ruiten Aa en Westerwoldse Aa een betekenisvol geheel vormt, kortom: interne samenhang kent. Een supergrote gemeente met een schaal van 100.000 inwoners past dan ook niet in dit gebied.

### **Bestuurskracht**

- Bestuurskracht wordt omschreven als de mate waarin een overheid de taken die op haar afkomen goed kan behartigen. De taken die op de fusiegemeenten Westerwolde afkomen hebben een overzichtelijke inhoud. Behalve stimuleren van landbouw, toerisme, natuurontwikkeling (EHS) en zorg voor ouderen, richt de gemeente Westerwolde zich vooral ook op het aanbieden van een zeer aantrekkelijk woon- en leefklimaat.
- Van belang is dat het provinciaal economisch beleid een aantal krachtige posities voor bovenlokaal opererende bedrijven in Westerwolde mogelijk heeft gemaakt, posities die nog versterkt kunnen worden. In samenhang met de evenwichtige werkgelegenheidsstructuur is er aldus sprake van een goed economisch ontwikkelingsperspectief.
- Een van de belangrijkste aspecten van bestuurskracht is consensus. Deze consensus is gemakkelijker te bereiken wanneer de belangen in het gebied een gelijke gerichtheid kennen. De samenvoeging van de beide plattelandse gemeenten zorgt er voor dat de belangen van de groene woon, natuur, en landbouw-gemeente niet ondersneeuwen.
- Belangrijk voor bestuurskracht is ook wendbaarheid (flexibiliteit). Niet alle taken hoeven belegd te worden bij één omvangrijk en gelaagd ambtelijke apparaat. Juist de kleinere gemeente is wendbaar als regiegemeente en kan wisselend private partijen inhuren: voor re-integratieactiviteiten, voor thuiszorg, voor dagopvang. Minder dan grote gemeenten met een omvangrijk ambtenarenapparaat kunnen kleine gemeenten slagvaardiger en flexibeler opereren op de deels private markt van inhuur van dienstverlening. Dit bespaart kosten.
- Een belangrijk aspect van de bestuurskracht is ook de financiële positie en de financiële reserves. De opgetelde reserves van de beide Westerwoldse gemeenten zijn meer dan toereikend om de bescheiden risico's in het takenveld op te vangen (zie financiële tabel met weerstandsvermogen in hoofdstuk 8).

Consensus, korte afstanden, bereikbaarheid, voldoende reserves en realisme zijn voorwaarden voor bestuurskracht. In het Westerwoldse staan de raadsleden en bestuurders met beide benen op de grond. Geen grootse vergezichten. Hier wordt recht gedaan aan hetgeen de burger bezig houdt. Raadsleden en bestuurders worden er door de burgerij op aangesproken wanneer bestuurders in de ogen van hun burgers onbezonnen besluiten nemen. De lokale democratie functioneert, is levendig, en dat steeds vaker ook met behulp van de digitale kanalen. Want Westerwolde is wel een gebied dat duidelijk investeert in glaskabel en snelle digitale verbindingen.

### **Regionaal evenwicht**

- Wat betreft de taken op het gebied van de jeugdzorg en de arbeidsmarkt laten de beide recente regio indelingen zien dat deze taken net als de ODG en de veiligheidsregio zullen worden uitgeoefend op een provinciebrede schaal. Nu het aantal gemeenten door de beoogde herindeling sterk vermindert (van 23 naar 6 tot 10), zal ook de zogeheten "bestuurlijke drukte" waarover Minister Plasterk zich zulke grote zorgen maakt, sterk verminderen.
- De groene woongemeente, culturele en creatieve industrie van de gemeente Westerwolde bieden een complementaire aanvulling op de sterk infrastructureel en industrieel georiënteerde gemeenten die niet zonder reden worden getooid met begrippen als A7-gemeente en N33-gemeente. Dit zijn op zichzelf pakkende termen voor investeerders, maar niet bepaald de termen waarmee je nieuwe bewoners aantrekt die goed willen wonen en leven. Het is daarom van groot belang dat er binnen deze infrastructurele-industriële ruit (A7, A31, A37, N33) ruimte blijft voor een groengemeente, al was het maar met het oog op de generaties na ons.
- Er zijn voldoende voorbeelden van regio's met differentiatie in omvang en profiel van gemeenten, zonder dat dit leidt tot verstoring van het regionale evenwicht. Sterker nog, in die situaties wordt de differentiatie eerder als verrijkend dan als probleem gezien.



- Als het gaat om regionaal evenwicht dan moet, gelet op de samenwerkingsrelaties ten aanzien van belangrijke terreinen als economie, werkgelegenheid en recreatie en toerisme, nadrukkelijk worden gekeken naar de schaal van de buurgemeenten in de Duitse grensregio.

Westerwolde is een gemeente met een ander karakter; Westerwolde wil geen industrie of kantorenpark, geen groot winkelcentrum, maar een groene toeristische verblijfs- en woongemeente: het groene hart binnen de infrastructurele ruit (zie kaart 2, p. 33). Hierdoor kan de nieuwe gemeente een aanvullende en/of complementaire rol vervullen in de intergemeentelijke samenwerking.

### **Duurzaamheid**

- Duurzaamheid betekent dat de gemeente Westerwolde een schaal heeft waarmee toekomstige generaties uit de voeten kunnen. We moeten dan wel bedenken dat volgens Google Maps de reisafstand tussen Klein Ulsda en Ter Apel ruim drie kwartier met auto bedraagt: bijna 50 kilometer. De afstanden in het Westerwoldse zijn dus groot. Met recht kan de gemeente Westerwolde geografisch robuust worden genoemd.
- Van groot belang is ook te beseffen dat we leven in een toekomst waarin de grenzen verdwijnen. Volledig gepositioneerd langs de grens biedt dit optimale landsgrensoverschrijdende samenwerking. Niet alleen op het vlak van toerisme en winkelen, maar ook op het vlak van arbeid, acquisitie en dienstverlening.
- Afstanden worden overbrugd door snelle internetverbindingen. Niet alleen vervagen de landsgrenzen maar meer en meer wordt er ook samengewerkt via ICT door gemeenten die niet aan elkaar grenzen. Zo laten Noord-Brabantse gemeenten zien dat je bij de gezamenlijke belastingheffing heel goed kan samenwerken zonder naburig te zijn, maar door wel te beschikken over een goede glasvezel verbinding.
- Waar sommige aanhangers van de "old school" nog veel verwachten van structuren, hiërarchie en opschaling (nieuwe grenzen trekken), weten de meeste jongeren dat netwerken en flexibiliteit voorwaarden zijn om duurzaam te overleven: beton is niet duurzaam, maar riet dat buigt, is dat wel.
- De verwachting is dat de fusie van de beide Westerwoldse gemeenten veel nieuwe energie zal uitlokken en dat daarbij een beroep zal worden gedaan op de bekende eigenzinnigheid van de Westerwolder. Dit netwerken en deze eigenzinnigheid is een troef die in deze nieuwe, innovatieve fusiegemeente zal worden uitgespeeld.
- Grote gemeenten blijken volgens empirisch onderzoek niet efficiënter of effectiever dan kleine gemeenten. Er is geen aanwijzing dat de kwaliteit van de dienstverlening na schaalvergroting toeneemt.<sup>29</sup> Daarmee staat vast dat een gemeente met een omvang van die van de gemeente Westerwolde voor wat betreft kwaliteit van dienstverlening en financiële robuustheid niet onderdoet voor een grotere gemeente. Dat leidt er dan ook toe dat de gemeente Westerwolde een duurzame toekomst heeft.

Een nieuwe gemeente Westerwolde sluit in onze ogen net zo goed aan bij de participatiesamenleving en burgerkracht van Mark Rutte, als bij de burgers nabijheid van Sybrand Buma als ook bij de onderlinge solidariteit en noaberschap van Diederik Samsom. Een benaderbare, relatief kleinere groene gemeente met veel cultureel erfgoed. Het is een groen en kloppend hart dat niemand in de provincie Groningen zou willen missen.

<sup>29</sup> *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform, M. A. Allers, J. B. Geertsema, Research Institute SOM, Universiteit Groningen.*

## 8 Financiën

De gemeenten vinden het van belang door te gaan met de huidige gezonde financiële huishouding. Dat betekent dat de nieuwe gemeente, net als de fuserende gemeenten, geen onnodige grote prestigieuze projecten gaat oppakken, maar zich richt op degelijk en vooruitziend beheersen van inkomsten en uitgaven.

### 8.1 Stand van zaken

Bellingwedde werd in 2012 onder preventief toezicht geplaatst. Na het treffen van een aantal voorzieningen heeft Bellingwedde ondanks de door de wereldwijde krediet en eurocrisis veroorzaakte precaire economische situatie haar begroting in evenwicht. Een belangrijke reden voor de provincie Groningen om het preventief toezicht te beëindigen, was gelegen in het feit dat de gemeente Bellingwedde haar kapitaalgoederen zo goed op orde had dat redelijkerwijs verwacht mag worden dat geen kostbare onderhoudslagen binnen afzienbare tijd noodzakelijk zijn. De gemeente heeft geconstateerd dat de komende jaren aanvullende ombuigingen noodzakelijk zijn en zal die tijdig te realiseren. De gemeente Vlagtwedde heeft haar begroting gedurende de crisisjaren op een solide wijze in evenwicht weten te houden. De verlaging van de algemene uitkering heeft de gemeente Vlagtwedde tijdig kunnen opvangen door een pakket van ombuigingsmaatregelen te realiseren. Ook in de meerjarenraming voorziet de gemeente Vlagtwedde een evenwichtige balans. Ondanks deze ombuigingen heeft de gemeente Vlagtwedde extra geïnvesteerd om de economie in de regio te stimuleren.

	Vlagtwedde			Bellingwedde		
	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo
<b>Rekening 2012</b>	59.024	60.643	1.619	23.685	23.922	237
<b>Begroting 2013</b>	43.667	43.704	37	23.442	23.454	12
<b>Begroting 2014</b>	46.037	46.139	102	22.900	22.957	57
<b>Incidenteel</b>						
<b>Risico</b>			2.336			392
<b>Weerstandscapaciteit</b>			5.633			2.808
<b>Structureel</b>						
<b>Risico</b>			180			100
<b>Weerstandscapaciteit</b>			1.179			105

*Tabel 7: Financieel overzicht (in € 1.000), volgens begrotingen 2014.*

De gemeenten hebben, zoals tabel 7 laat zien, een stevige financiële basis. In de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde zijn de laatste tijd grote investeringen gedaan. Ook voor de toekomst staan nog diverse investeringen op stapel, waarvoor al de nodige financiële ruimte in de begroting is gecreëerd.

Daarbij kan bovendien aangetekend worden dat op basis van de indicatieve doorrekening van de verschillende herindelingsscenario's de conclusie gerechtvaardigd is dat de nieuwe gemeente Westerwolde in de combinatie van formatie, lasten en inkomsten gunstig uitpakt ten opzichte van de andere doorgerekende varianten.

	Westerwolde (BV)	Oost Groningen (BSVO) <sup>30</sup>	Zuidoost Groningen (BSVVP)
<b>Formatie</b>	+	-	-
<b>Lasten</b>	++	+	+
<b>Inkomsten</b>	-	-	-
<b>Lastendruk</b>	0	+	++
<b>Totaal oordeel</b>	+	0	+

*Tabel 8: Herindelingsscenario's vergeleken (Berenschot, 2013)<sup>31</sup>*

Met een sluitende begroting, een goede reservepositie, een laag risicoprofiel en een uitstekende solvabiliteit ziet de gemeente de toekomst met vertrouwen tegemoet.

Daarnaast blijkt dat de gemeenten goed zicht hebben op de financiële ontwikkelingen en derhalve in staat zijn om – waar nodig - hierop tijdig te anticiperen en te werken aan de oplossing.

<sup>30</sup> Helaas heeft Berenschot niet BSVOP vergeleken, aangezien gekozen is om Veendam en Pekela niet uit elkaar te halen. BSVO komt hier het dichtst bij in de buurt en is daarom hier opgenomen.

<sup>31</sup> ++ potentieel veel voordeel, + potentieel voordeel, 0 gelijk, - potentieel nadeel, -- potentieel veel nadeel.

## 9 Visie op de herindelingsprocedure

In de visie van de nieuwe gemeente Westerwolde zijn het met name de inwoners van het gebied die zich moeten uitspreken over de bestuurlijke toekomst van het gebied. Een eerste mogelijkheid daartoe zijn de reeds geplande verkiezingen op 19 maart aanstaande en de aanloop daar naartoe.

De tweede gelegenheid is de formele zienswijze procedure die voor de zomer van dit jaar wordt afgerond, maar pas zal worden gestart als in beide gemeenten de nieuwe colleges zijn geïnstalleerd.

Verder zal er gekozen worden voor transparantie en debat. Hoe meer debat in een vroeg stadium hoe beter eventueel voorstellen en besluiten met argumenten omkleed kunnen worden toegelicht in volgende stadia van de procedure.

Hieronder is de routekaart samengevat. De datum van herindeling is hierin bepaald op 1 januari 2018. De reden hiervan is dat op deze wijze – zo mogelijk ook al tijdens het proces - gelijke tred kan worden gehouden met de nagestreefde fusiedatum van de overige gemeenten in de regio.

Fase <sup>32</sup>	Datum	Actie
Voorfase	Mei en november/december 2013	Raadplegen en informeren inwoners van de gemeenten (Bellingwedde: 14-5, 3-12; Vlagtwedde, 21-5, 23-5, 30-5, 27-11, 28-11 en 2-12)
	17 december 2013 gemeente Westerwolde te komen	Raden nemen principebesluit om tot
Gemeentelijke fase	28 januari 2014	Vaststellen herindelingsontwerp in de raden (art 5 lid 1 Arhi). Formele start procedure van onderop
	19 maart 2014	Gemeenteraadsverkiezingen
	Maart 2014	Collegevorming
	Na collegevorming April 2014 – juni 2014	B&W leggen herindelingsontwerp 8 weken <b>ter inzage</b> . De terinzagelegging Herindelingsontwerp wordt bekend gemaakt. Een ieder kan een zienswijze bekend maken aan het college (art. 5 lid 2 Arhi).
	September 2014	<b>Start open overleg conform art. 8 Arhi.</b> Het college van GS heeft de gemeenten van Oost-Groningen, waaronder Bellingwedde en Vlagtwedde, op 8 juli 2014 uitgenodigd deel te nemen aan het open overleg conform art. 8 Arhi gedurende maximaal 6 maanden. Bij deze uitnodiging heeft het college van GS aangegeven dat Bellingwedde en Vlagtwedde de voorbereidingen tot vaststelling van het herindelingsadvies dienen te staken.

<sup>32</sup> Voor deze tabel is gebruik gemaakt van een praktische handleiding (Doorn, 2009).

	September 2014	Vaststelling Herindelingsontwerp inclusief de reactienota als kader voor het open overleg door de betrokken gemeenteraden op grond van informatie uit zienswijzen en reacties uit bestuurlijk overleg.
Provinciale fase	2015	<b>Scenario 1</b> GS stellen uiterlijk drie maanden na afloop van het overleg een Herindelingsontwerp vast. Gemeenteraden kunnen uiterlijk drie maanden na ontvangst van het Herindelingsontwerp zienswijzen kenbaar maken aan GS. Als GS met een gelijklopend of beter voorstel komt dan het Herindelingsontwerp Westerwolde, zullen de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde dat ondersteunen. Als het provinciaal voorstel minder goed past bij de Westerwolder gemeenten, zal de zienswijze van de raden van Bellingwedde en Vlagtwedde bestaan uit het inzenden van het Herindelingsontwerp Westerwolde inclusief de reactienota. Het Herindelingsontwerp wordt vervolgens vastgesteld door PS en als Herindelingsadvies aan de minister verzonden.
	p.m.	<b>Scenario 2</b> Indien het open overleg niet leidt tot een provinciaal Herindelingsvoorstel, wordt de procedure conform art. 5 Arhi gecontinueerd door het Herindelingsontwerp Westerwolde inclusief de reactienota als Herindelingsadvies vast te stellen en aan de provincie te zenden.  GS schrijven een <b>zienswijze</b> en zendt het herindelingsadvies samen met haar zienswijze aan Onze Minister.
Rijksfase	2015	De minister neemt een <b>besluit</b> . Indien het besluit positief is, wordt het besluit binnen vier maanden aan de ministerraad verzonden (art. 6 Arhi).
	p.m.	Indien de ministerraad het besluit overneemt, wordt de <b>wetgevingsprocedure</b> gestart.
	2016/2017	De wetgevingsprocedure eindigt met het aanvaarden van het wetsvoorstel door de Eerste en Tweede Kamer.
	2016/2017	De wet wordt van kracht met publicatie in het Staatsblad.
	November 2017	Verkiezingen nieuwe gemeenteraden (de verkiezingen van 2018 zullen vervolgens worden overgeslagen)

	1 januari 2018	Instelling gemeente Westerwolde
<b>Finale of tweede gemeentelijke fase</b>	Feitelijke herindeling	Afronden ambtelijke reorganisatie. Voortzetten burgerparticipatiearrangementen met dorpsvertegenwoordigers Leggen contacten omliggende gemeenten en Duitse lokale overheden

## BIJLAGEN

### Gebruikte literatuur

- Allers, M. (2010, 5 28). Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op. *ESB*, 341-342.
- Allers, M. (2013). Decentralisatie en gemeentelijke opschaling. *Liberaal reveil* (2), 119-124.
- Bellingwedde, G. (2013). *De decentralisaties in Bellingwedde, verkenning, verdieping, verandering. Wedde.*
- Berenschot. (2013, 9 10). Toetsing herindelingsscenario's.
- Blank, J., & Groot, H. d. (2011, 11 26). Paspoort duurder door gemeentelijke schaalvergroting. *Me Justice*.
- commissie Jansen. (2013). *Grenzeloos Gunnen*. Utrecht: Commissie Jansen, visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen.
- Doorn, R. v. (2009). *Gemeentelijke herindeling, feiten, meningen en adviezen*. Amersfoort: Spino.
- Herweijer, M., & Fraanje, M. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Laan, K. t. (1974 (1929)). *Nieuw Gronings Woordenboek*. Groningen: Tjeenk Willink/Bouma.

Reactienota

# *Dat akkedaiert best*



10-9-2014

## Inhoud

1	Inleiding .....	55
1.1	Leeswijzer .....	56
2	Algemene beantwoording van de zienswijzen .....	57
2.1	Draagvlak .....	60
2.2	Interne samenhang .....	61
2.3	Bestuurskracht .....	61
2.4	Regionaal evenwicht .....	62
2.5	Duurzaamheid .....	63
2.6	Onstwedde en omgeving .....	64
2.7	Grenzeloos Gunnen .....	64
2.8	Tekstaanpassingen .....	65
3	Conclusie .....	66
4	Vervolgprocedure .....	66
Bijlage: Bellingwedde .....		67
Individen en families aan Bellingwedde .....		67
, Bellingwolde .....		67
Wedde .....		68
Vriescheloo .....		69
Wedde .....		71
Bellingwolde .....		71
Vriescheloo .....		75
Goudsmederij '34' karaat, Vriescheloo .....		75
; Blijham .....		76
, Veelerveen .....		77
Veelerveen .....		77
Blijham .....		77
.....		77
Blijham .....		78
Bellingwolde .....		78
Bellingwolde .....		79
Burgerorganisaties aan Bellingwedde .....		79
Dorpsraad Bellingwolde .....		79
Dorpsraad Vriescheloo .....		80
Dorpsraad Wedde .....		80
Nederlandse Bond voor Plattelandsvrouwen - Blijham .....		80
Vereniging van Plaatselijke Belangen Veelerveen .....		80
Overheidsorganisaties aan Bellingwedde .....		81
Gemeinde Rhede (Ems, Duitsland) .....		81
Bijlage: Vlagtwedde .....		82
Individen en families aan Vlagtwedde .....		82
Sellingen .....		82
Vlagtwedde .....		83
Vlagtwedde .....		83
, Musselkanaal .....		83
Jipsingboertange .....		84



Vlagtwedde.....	85
Ter Apel .....	86
- Sellingen.....	87
Vlagtwedde .....	88
, Sellingen .....	89
Sellingen .....	89
Vlagtwedde.....	89
Sellingen.....	89
.....	91
Sellingen.....	92
Sellingen.....	92
Vlagtwedde .....	95
Burgerorganisaties aan Vlagtwedde.....	96
Industriekring Ter Apel / Vereniging Parkmanagement 't Heem.....	96
Vereniging Plaatselijk Belang Sellingen e.o. ....	97
Overheidsorganisaties aan Vlagtwedde .....	97
Dörpen (Ems, Duitsland) .....	97
Stadt Haren (Ems, Duitsland) .....	98
Lathen (Ems, Duitsland) .....	98
Bijlage: Westerwolde .....	99
Individuen en families aan Bellingwedde en Vlagtwedde .....	99
Ter Apel.....	99
Overheidsorganisaties aan Bellingwedde en Vlagtwedde .....	102
College van B&W van de gemeente Borger-Odoorn.....	102
College van B&W van de gemeente Emmen.....	103
College van B&W van de gemeente Menterwolde .....	103
College van B&W en gemeenteraad , gemeente Stadskanaal .....	103
Bijlage: Relevante data .....	107

## 1 Inleiding

Op 28 januari 2014 hebben de gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde unaniem het Herindelingsontwerp Westerwolde vastgesteld. Dit ontwerp is in beide gemeenten op 22 mei na de collegevorming ter inzage gelegd. De termijn voor het inzenden van zienswijzen is 17 juli geëindigd. Er zijn in totaal 53 zienswijzen ontvangen. Vijf van deze zienswijzen zijn identiek aan beide gemeenten verzonden, zodat in totaal 48 verschillende zienswijzen zijn ontvangen. De zienswijzen kunnen voor 87% gekarakteriseerd worden als geen bezwaar tot uitgesproken positief. De indieners die bezwaar aantekenden waren allen voorstander voor een grootschaliger oplossing.

Diverse indieners gebruikten superlatieven als 'muziek in de oren', 'van harte instemmen', 'De geografische overeenkomsten, de steun onder de bevolking (...), de meerwaarde van de fusiegemeente, de toetsing (...) aan het beleidskader en de financiële onderbouwing zijn overtuigend genoeg om de voorgenomen fusie daadkrachtig voort te zetten', 'Die Stadt Haren kann sich eine weitere erfolgreiche Entwicklung mit der neuen Gemeinde Westerwolde sehr gut vorstellen', 'een goed plan waar ik helemaal achter kan staan', 'wij onderschrijven alle punten', aldus een korte niet limitatieve bloemlezing uit de zienswijzen.

De titel is ontleent aan één van de 53 ingezonden zienswijzen. Met de Groninger uitdrukking wordt bedoeld dat men goed samenwerkt. Het staat voor de samenwerking tussen de bestuurders van Bellingwedde en Vlagtwedde, de ambtenaren van beide gemeenten, de inwoners van de gemeenten, maar ook voor de overeenkomst van de wens van de meerderheid van de inwoners van beide gemeenten om Bellingwedde en Vlagtwedde te fuseren tot de gemeente Westerwolde.

### 1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de beantwoording van de zienswijzen samengevat. Aan de hand van de criteria van het Herindelingsontwerp wordt onderzocht of er aanleiding is om het Herindelingsontwerp aan te passen. Daar blijkt nagenoeg geen aanleiding toe. In paragraaf 2.8 worden twee tekstaanpassingen voorgesteld.

De beantwoording van de afzonderlijke zienswijzen volgt in de bijlagen vanaf pagina 67. De zienswijzen worden per adressant behandeld, maar de zienswijzen die identiek aan beide gemeenten verzonden zijn, worden in één keer behandeld in de bijlage 'Westerwolde'.

In de bijlagen worden de indieners verdeeld over drie types. Deze types zijn als volgt:

- Individuen en families;
- Burgerorganisaties;
- Overheidsorganisaties.

De zienswijzen van burgers komen uit diverse kernen verspreid over beide gemeenten. Er is één zienswijze ontvangen van een inwoner van een andere gemeente, zie p. 83. Deze inzender woont in de gemeente Stadskanaal.

Er zijn zienswijzen ontvangen van dorpsraden, plaatselijk belangen en de afdeling van de Nederlandse Bond voor Plattelandsvrouwen. Daarnaast hebben de Industriekring Ter Apel en Vereniging Parkmanagement 't Heem gezamenlijk een zienswijze ingezonden. De herkomst van deze organisaties is in (figuur 2, p. 57) in kaart gebracht.

De beide colleges hebben bij elke omliggende gemeente een verzoek neergelegd om te reageren op het Herindelingsontwerp. Dit verzoek is in alle gevallen tijdens de periode van terinzagelegging gevolgd door een overleg tussen de individueel benaderde gemeente en de colleges van Bellingwedde en Vlagtwedde. Acht gemeenten hebben een zienswijze gegeven. Uit de provincies Groningen en Drenthe zijn elk twee zienswijzen ontvangen en uit Duitsland vier zienswijzen.

Het merendeel van de lokale overheden heeft geen bezwaar of wenst de colleges succes met het realiseren van de voornemens. Geen van de gemeenten waarmee gesproken is, heeft aangegeven te willen aansluiten bij de Bellingwedde-Vlagtwedde-procedure. Wel kon een nadrukkelijke toename van enthousiasme over niet-vrijblijvende resultaatgerichte samenwerking op grote schaal worden geconstateerd.

Het proces van de fusie van Bellingwedde en Vlagtwedde speelt zich af in een breder politiek spectrum. De provincie Groningen heeft een zogeheten visitatiecommissie, de commissie Jansen, gevraagd te komen tot een herindelingsvoorstel voor de hele provincie. In een bijlage op pagina 107 is een lijst van data opgenomen met daarin een chronologisch overzicht van de belangrijkste (relevante) gebeurtenissen.

## 2 Algemene beantwoording van de zienswijzen

Beide colleges zijn positief verrast over het aantal zienswijzen dat instemt met het Herindelingsontwerp Westerwolde. In de wetenschap dat degenen die een bepaalde ontwikkeling willen tegenhouden in de regel eerder in de pen klimmen, dan degenen die hun instemming geven, is een percentage van 87% instemming hoog (zie figuur 4, p.60). Deze 87% is opgebouwd uit 84% van de zienswijzen van burgers, 100% van de zienswijzen van burgerorganisaties en 88% van de zienswijzen van omliggende lokale overheden. Na de unanieme steun in de gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde, de meerderheid bij peilingen in dorpshuizen en op internet, laten de zienswijzen opnieuw zien dat het draagvlak voor het Herindelingsontwerp Westerwolde groot is.



figuur 1: Herkomst zienswijzen burgers

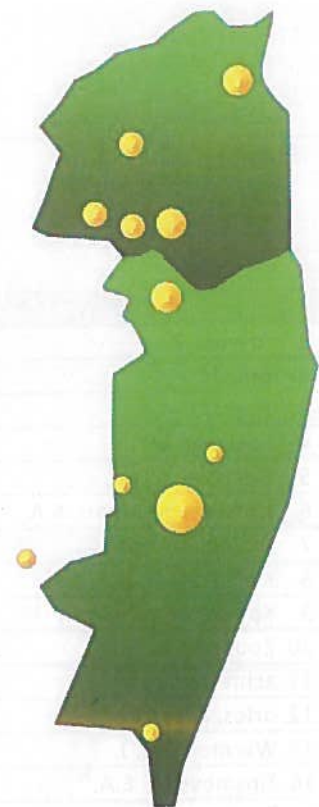
Het eerste is het vraagstuk over de toevoeging van Onstwedde en omgeving aan de gemeente Westerwolde. In het Herindelingsontwerp wordt hier niet over gesproken omdat de colleges en de gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde geen zeggenschap hebben over Onstwedde en omgeving. Wij hebben er daarom niet voor gekozen dit gebied bij het Herindelingsontwerp te betrekken. De volksvertegenwoordigers voor dit gebied zetelen in de gemeenteraad van Stadskanaal en het is aan deze volksvertegenwoordigers, of aan de inwoners van het gebied zelf, om initiatief te nemen tot een eventuele toevoeging aan een nieuw te vormen gemeente Westerwolde.

Een tweede punt dat bij lezing van de zienswijzen opviel was dat het draagvlak voor de herindelingsvoorstellen, die zijn te vinden in Grenzeloos Gunnen en Grenzeloos Gunnen II (Jansen I en Jansen II), zeer gering is. Degenen die het Herindelingsontwerp Westerwolde steunen als beste alternatief, hebben automatisch bezwaar tegen de voorstellen uit deze rapporten. Bovendien blijkt onder het geringe aantal indieners dat bezwaar heeft tegen het Herindelingsontwerp, nog maar de helft te kiezen voor een variant die door de commissie Jansen is voorgesteld. Indieners die geen bezwaar hebben tegen het Herindelingsontwerp Westerwolde hebben niet automatisch bezwaar tegen de alternatieven van de visitatiecommissie Jansen. Dit is zo overgenomen.

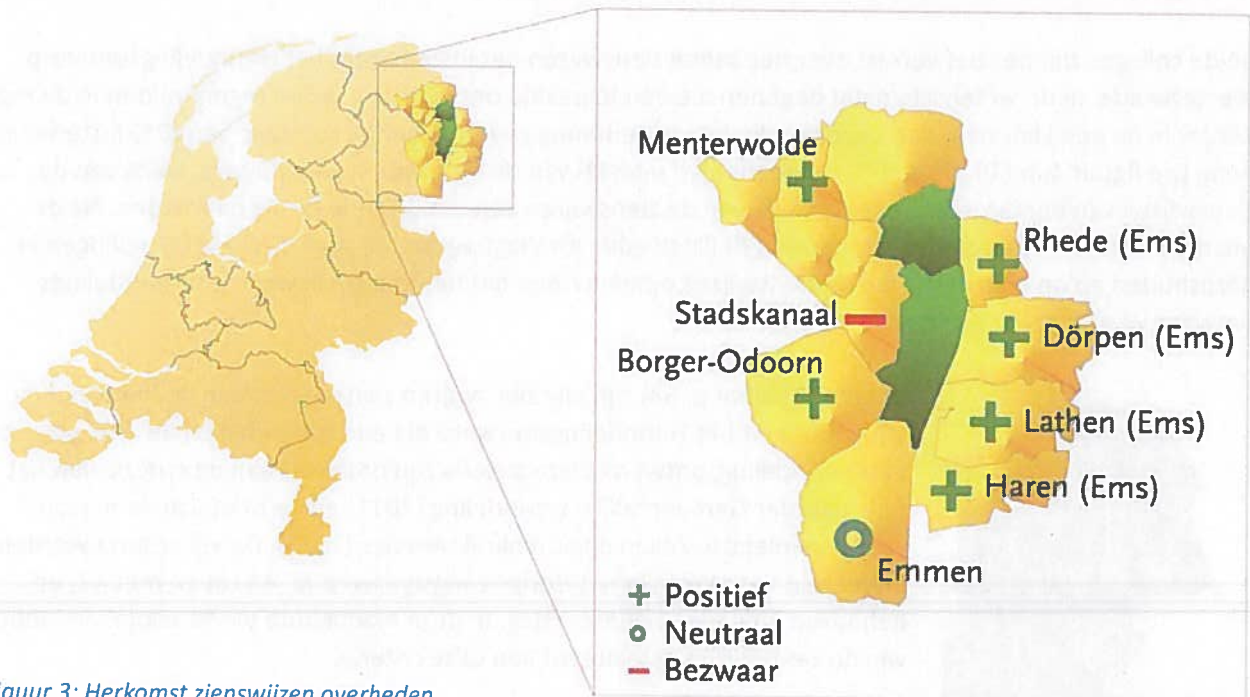
In tabel 1 (vanaf p. 58) zijn alle zienswijzen samengevat aan de hand van de vijf criteria uit het Herindelingsontwerp die een rol spelen bij de afweging van een Herindelingsontwerp. Deze criteria zijn ontleend aan de criteria van het Beleidskader Gemeentelijke Herindeling (2011) en de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). De vijf criteria worden uitgebreid besproken in het Herindelingsontwerp (p. 44 tot en met 47) en behoeven hier geen nadere uitleg. In deze reactienota wordt vooral de inhoud van de zienswijzen gerelateerd aan deze criteria.

In tabel 1 zijn in ieder geval twee extra punten opgenomen. Dit is gedaan naar aanleiding van de relevantie voor het politieke proces en de ruime aandacht die deze twee punten ongevraagd in de zienswijzen kregen.

Het eerste is het vraagstuk over de toevoeging van Onstwedde en omgeving aan de gemeente Westerwolde. In het Herindelingsontwerp wordt hier niet over gesproken omdat de colleges en de gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde geen zeggenschap hebben over Onstwedde en omgeving. Wij hebben er daarom niet voor gekozen dit gebied bij het Herindelingsontwerp te betrekken. De volksvertegenwoordigers voor dit gebied zetelen in de gemeenteraad van Stadskanaal en het is aan deze volksvertegenwoordigers, of aan de inwoners van het gebied zelf, om initiatief te nemen tot een eventuele toevoeging aan een nieuw te vormen gemeente Westerwolde.



figuur 2: Herkomst zienswijzen organisaties



figuur 3: Herkomst zienswijzen overheden

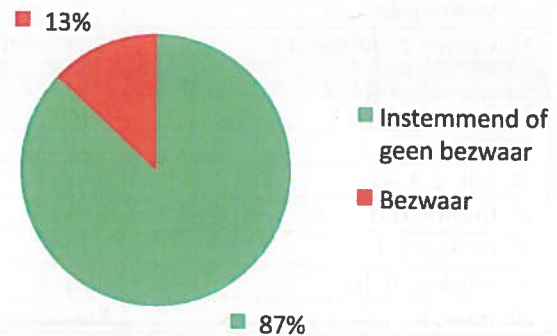
Naam	Organisatie-type	Draagvlak (instemming)	Interne samenhang	Bestuurskracht	Zegonaal evenwicht	Duurzaamheid	Onstwedde e.o.	ateun Jansen
	Burger	+	+			+		-
	Burger	+					+	-
	Burger	-		-			+	-
	Burger	+						-
	Burger	-	+	-			+	-
	Burger	+					+	-
	Burger	+		+				-
	Burger	+			+	+	+	-
	Burger	+					+	-
	Burger	+					+	-
	Burger	+				+		-
	Burger	+						-
	Burgers	+						-
16 Dorpsraad Bellingwolde	Burgerorganisatie	+	+		+			-

Naam	Organisatie-type	Draagvlak (instemming)	Interne samenhang	Bestuurskracht	Regionaal evenwicht	Duurzaamheid	Onstwedde e.o.	Steun Jansen
17. Dorpsraad Vriescheloo	Burgerorganisatie	+	+				+	-
18. Dorpsraad Wedde	Burgerorganisatie	+	+					-
19. NBvP Blijham	Burgerorganisatie	+					+	-
20. Vereniging Plaatselijk Belang Veelerveen	Burgerorganisatie	+					+	-
21. Gemeinde Rhede (D)	Gemeente	+		+	+	+		-
	Burger	-	+	-				-
	Burger	+					+	-
	Burger	+					+	-
	Burger	+					+	-
	Burger	+	+			+		-
	Burger	+					+	-
	Burger	-	+	-	-			+
	Burgers	+					+	-
	Burger	+					+	-
	Burgers	+						-
	Burgers	+		+				-
	Burger	+						-
	Burger	+	+	+			+	-
	Burgers	+						-
	Burgers	+						-
	Burger	+					+	-
	Burger	+					+	-
39. Industriekring Ter Apel/ Vereniging Parkmanagement 't Heem	Burgerorganisatie	+					+	-
40. Vereniging Plaatselijk Belang Sellingen e.o.	Burgerorganisatie	+	+		+		+	-
41. Dörpen (D)	Gemeente	+		+	+			-
42. Stadt Haren (D)	Gemeente	+			+	+		-
43. Lathen (D)	Gemeente	+		+	+	+		-
	Burger	-		-				
45. Borger-Odoorn	Gemeente	+						
46. Emmen	Gemeente							
47. Menterwolde	Gemeente	+						
48. Stadskanaal	Gemeente	-		-	-	-		+
Percentages	Eens	87%	100%	55%	78%	88%	100%	5%
	Oneens	13%	0%	45%	22%	13%	0%	95%
Aantallen (n)	Gescoord	47	10	11	9	8	20	43
	Niet gescoord	1	38	37	39	40	28	5

<sup>33</sup> Deze rij is opzettelijk leeg. De zienswijze bestond uit een aantal relevante vragen, maar er was geen duidelijk standpunt uit op te maken.

## 2.1 Draagvlak

Uit de zienswijzen blijkt dat het draagvlak voor het Herindelingsontwerp groot is. Alle inzenders zijn voor een herindeling. Een grote meerderheid (87%) wil echt niet verder dan een samenvoeging van Bellingwedde en Vlagtwedde. De minderheid (13%) die zich tegen het Herindelingsontwerp uitspreekt, vinden dat de schaa sprong te klein is. Toch leidt dat niet automatisch tot een herindelingsvoorstel in overeenstemming met Jansen I of II, waarover in paragraaf 2.7 meer. De te kleine schaa sprong heeft volgens de inzenders van zienswijzen vier nadelen. Er zouden geen samenwerkingsverbanden kunnen worden afgebouwd, de bestuurskracht zou onvoldoende zijn (zie verder paragraaf 2.3), het zou leiden tot onevenwichtige verhoudingen (zie verder paragraaf 2.4) en Westerwolde zou niet duurzaam zijn (zie verder paragraaf 2.5). De meeste van deze punten worden behandeld in de volgende paragrafen en ten aanzien van de samenwerkingsverbanden kan worden verwezen naar tabel 6 op pagina 43 van het Herindelingsontwerp. Deze tabel maakt duidelijk dat geen enkel samenwerkingsverband beëindigd zal worden bij welk van de voorgestelde alternatieven dan ook.



figuur 4: Verdeling zienswijzen

Overigens zijn er goede argumenten om de schaa sprong beperkt te houden. Naast de argumenten die wij reeds hebben benoemd in het Herindelingsontwerp, kunnen we daar aanvullend verschillende empirische onderzoeken aanhalen. Uit die onderzoeken komt het volgende beeld naar voren:

- *Grotere gemeenten zijn niet efficiënter, niet effectiever en voor burgers niet goedkoper dan kleinere gemeenten.* Er zijn geen aanwijzingen dat hun dienstverlening beter is;<sup>34</sup>
- *Fusies leiden niet altijd tot meer tevredenheid bij burgers over dienstverlening.* De evaluatie van Súdwest Fryslân laat afname van tevredenheid van burgers over hun overheid zien naast betere bureaucratische prestaties van het ambtelijk apparaat.<sup>35</sup> Dit sluit aan bij internationaal onderzoek van Denters e.a. die een afname van democratische kwaliteit vaststelt;<sup>36</sup>
- *Grootschalige organisaties zijn minder flexibel* en moeten zich grote inspanningen getroosten om even klantgericht te zijn als een kleinschalige organisatie.<sup>37</sup>

Tot slot het volgende: De ingezonden zienswijzen voegen ten aanzien van het aspect draagvlak een belangrijke nuance toe. Terwijl in het Herindelingsontwerp het draagvlak vooral intern gemeten werd, zowel onder de lokale bevolking als onder de politieke vertegenwoordigers, is nu ook iets te zeggen over draagvlak vanuit andere gemeenten.

<sup>34</sup> Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten, Allers en Geertsema, ESB, Jaargang 99 (4688) 27 juni 2014. The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform, M.A. Allers, J.B. Geertsema, Research Institute SOM, Universiteit Groningen.

<sup>35</sup> Evaluatie van Súdwest Fryslân, L. Schaap en L. van den Dool, Universiteit van Tilburg, 2014.

<sup>36</sup> Size and democracy, Denters en Rose, 2014.

<sup>37</sup> The MacDonalidization of Society, G. Ritzer (1993).

Hieruit blijkt dat zeven van de acht gemeenten die een zienswijze indienden geen bezwaar hebben en in drie gevallen zelfs uitgesproken bezwaar hebben tegen de grootschaliger herindeling die door de visitatie-commissie is voorgesteld (Jansen I en Jansen II).

Hieruit blijkt dat de lokale overheden in de regio over het algemeen positief aankijken tegen de eventuele totstandkoming van de gemeente Westerwolde.

De conclusie uit de ingezonden zienswijzen luidt dat het draagvlak voor de voorgestelde herindeling groot is en dat de kritiekpunten aan de hand van empirisch onderzoek en de reeds aangedragen argumenten in het Herindelingsontwerp eenvoudig weerlegd kunnen worden. Hierin zien wij derhalve geen aanleiding om het Herindelingsontwerp te herzien.

## 2.2 Interne samenhang

Er is geen discussie over de vraag of de nieuwe gemeente Westerwolde een samenhangend geheel is. In tien zienswijzen wordt er iets over gezegd en elke keer is het een bevestiging van wat erover in het Herindelingsontwerp Westerwolde staat. Dat is een belangrijk gegeven, want hierdoor wordt bevestigd wat in het Herindelingsontwerp staat over homogeniteit en het belang daarvoor van burgers nabijheid (pagina 32, 33, 41 en 41) en de interne samenhang van de nieuwe gemeente (pagina 45). De nieuwe gemeente wordt ervaren als een logische eenheid. De zienswijzen ondersteunen het Herindelingsontwerp.

## 2.3 Bestuurskracht

Bij het criterium bestuurskracht wordt door vijf indieners van zienswijzen vraagtekens gezet. Zij zijn negatief over de vorming van de nieuwe gemeente Westerwolde en zien de bestuurskracht als grootste probleem van de nieuwe gemeente. Een zestal is juist van mening dat de nieuwe gemeente over voldoende bestuurskracht beschikt om haar uitdagingen in de toekomst adequaat het hoofd te bieden.

Bestuurskracht kan met recht een wezenlijk betwist begrip worden genoemd.<sup>38</sup> Om misverstanden voor te zijn, is in het Herindelingsontwerp een operationele definitie gekozen en is bestuurskracht opgevat als de mate waarin een overheid de taken die op haar afkomen kan behartigen (Herindelingsontwerp p. 46). Zoals in het Herindelingsontwerp wordt aangegeven beschikt de gemeente Westerwolde over vier krachtige pijlers om de taken aan te kunnen.

De gemeente heeft dankzij haar homogeniteit en interne samenhang een geringe diversiteit aan problemen; de gemeente start vanuit een brede consensus; de gemeente is door haar omvang flexibel en tot slot is de financiële positie van de gemeente voldoende stabiel.

De zienswijzen die kritisch zijn over de bestuurskracht gaan niet in op de eerste drie punten, waaruit wij de conclusie trekken dat die niet ter discussie staan. De indieners geven daarnaast wel aan dat de omvang van de gemeente te klein is voor de uitdagingen van de regio. Zo komen wij op twee kritiekpunten die door indieners worden geopperd: De financiële positie is onvoldoende stabiel en Westerwolde zou te klein zijn om de uitdagingen van de regio aan te kunnen.

Voor goed begrip van de onderstaande bespreking moet in acht worden genomen dat het alternatief van de bezwaarmakers een grootschaliger gemeente is en niet het voortbestaan van de afzonderlijke gemeenten.

<sup>38</sup> De wetenschap der politiek. Tromp, Amsterdam University Press, p. 6.

Ten aanzien van de financiële positie wordt door kritische indieners niet duidelijk gemaakt waarom alternatieven een betere oplossing zouden opleveren. Wij wijzen, aanvullend op de inhoud van het Herindelingsontwerp, op het eerder aangehaalde onderzoek van het COELO<sup>39</sup> waaruit blijkt dat grotere gemeenten niet efficiënter of effectiever zijn en er bovendien geen aanwijzingen zijn, dat zij betere diensten leveren. De financiële positie van Bellingwedde is niet geheel onproblematisch. Eind 2013 waren inkomsten en uitgaven redelijk in balans, maar door nieuw Rijksbeleid is dat evenwicht weer uit balans en zijn nieuwe bezuinigingsronden noodzakelijk. De financiële situatie hangt vooral samen met de bevolkingssamenstelling en de sociaaleconomische structuur van de bevolking. Het heeft niets te maken met de omvang van de gemeente en niets met de keuze voor samenwerkingsverbanden.

Die sociaaleconomische structuur is één van de belangrijkste regionale uitdagingen. Het Herindelingsontwerp Westerwolde besteedt daar ruim aandacht aan in de visie op de gemeente Westerwolde (pagina's 33-38).

Onze conclusie blijft dat voor het aangaan van de uitdagingen van de regio een zelfstandig Westerwolde een betere oplossing voor de uitdagingen van de regio is dan het gebied laten opgaan in een gemeente die noodzakelijkerwijs haar aandacht moet verdelen over een breder scala aan oplossingen. Met andere woorden: De gemeente Westerwolde kan de kracht van Westerwolde beter, dan welke andere overheid ook, ontwikkelen door zich te specialiseren in het bevorderen van moderne kleinschalige ontwikkelingen.

Hieruit volgt dat de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente niet meer aandacht behoeft dan in een gemeente met een andere schaal en dat de gemeente Westerwolde beter in staat is haar bijdrage te leveren in het aangaan van de uitdagingen van de regio dan alternatieven die ook worden voorgesteld. Hieruit volgt dat wij de twee aspecten van bestuurskracht die door inzenders ter discussie worden gesteld niet onderkennen. Wij zien hier dan ook geen aanleiding om het Herindelingsontwerp aan te passen.

#### **2.4 Regionaal evenwicht**

Er zijn negen zienswijzen die ingaan op het punt van regionaal evenwicht. Een ruime meerderheid van 78% vindt dat de gemeente Westerwolde het evenwicht in de regio niet verstoort. Een aantal indieners vreest zelfs verstoring als de gemeente veel groter zou worden. Slechts twee indieners vrezen verstoring van het regionaal evenwicht.

In bijgaande tabel is duidelijk te zien, dat er in de omgeving van Westerwolde gemeenten zijn en blijven bestaan, die kleiner zijn dan de te vormen gemeente Westerwolde. In de provincie Drenthe vindt men het niet problematisch dat de ene gemeente qua omvang vier maal zo groot is als haar buurgemeente en geen van de indieners van zienswijzen draagt een argument aan, waarom dat wel het geval zou zijn.

<sup>39</sup> Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten, Allers en Geertsema, ESB, Jaargang 99 (4688) 27 juni 2014.



	Inwoners	Factor
Rhede	4.200	0,17
Lathen <sup>40</sup>	11.200	0,45
Dörpen	16.000	0,65
Haren (Ems)	22.900	0,92
Westerwolde	24.800	1,00
Borger-Odoorn	25.600	1,03
Emmen	108.100	4,36

Een aantal indieners is van mening dat het aantal samenwerkingsverbanden zou kunnen verminderen als Westerwolde onderdeel zou gaan uitmaken van een grotere gemeente. In het Herindelingsontwerp is al gewezen op het feit dat het aantal samenwerkingsverbanden niet afneemt (zie pagina 43). Een verdere opschaling zou alleen betekenen, dat er minder bestuurders aanschuiven bij een samenwerkingsverband. Wij zien niet in hoe de belangen van de inwoners van Westerwolde dan beter behartigd zouden worden, temeer daar de bestuurder die er namens Westerwolde zou zitten, een groter gebied moet vertegenwoordigen met een grotere diversiteit aan problemen, waardoor hij minder specifiek aandacht kan hebben voor de oplossingen die Westerwolde kan bieden. Bovendien zouden de inwoners van Westerwolde een minderheid zijn binnen de groep die deze bestuurder dient te vertegenwoordigen. Met andere woorden: Het is vanuit democratisch oogpunt beter dat er een Westerswoldse bestuurder aan tafel zit.

Tenslotte wordt gesteld dat Westerwolde in een samenwerkingsverband meer zou halen en minder zou brengen dan andere partners. Het is duidelijk dat een kleinere partner binnen een samenwerking in kwantitatieve zin minder dan een grote partner inbrengt. Minder inwoners betekent immers ook minder vuilnis. Belangrijker is de balans en wat een partner in kwalitatieve zin kan inbrengen. Er zijn legio voorbeelden van regio's met differentiatie in omvang en profiel van gemeenten, zonder dat dit leidt tot verstoring van het regionale evenwicht. Differentiatie wordt in die situaties vaak als verrijkend gezien.

Op dit punt zien wij dan ook geen aanleiding om het Herindelingsontwerp te herzien.

## 2.5 Duurzaamheid

Er zijn acht zienswijzen die een opmerking over duurzaamheid maken. Zes daarvan vinden Westerwolde een duurzame oplossing. Slechts één zienswijze stelt dat de vorming van de gemeente Westerwolde een tijdelijke oplossing is. Er wordt gewezen op toenemende complexiteit van taken waardoor verdere opschaling noodzakelijk wordt. Het is niet duidelijk op welke taken wordt gewezen, want voor deze complexe taken zijn al samenwerkingsverbanden en al die samenwerkingsverbanden werken al op een schaal die groter is dan de voorstellen van de commissie Jansen. Voor sommige nieuwe taken is een kleinschalige aanpak juist noodzakelijk; Denk bijvoorbeeld aan het bevorderen van de inzet van vrijwilligers op het gebied van de drie decentralisaties. Voor dat soort taken bevorderen warme contacten tussen bestuur en burgers het succes. Er zijn voorbeelden van gemeenten met veel inwoners die zich, om datzelfde effect te bereiken, genoodzaakt voelen een structuur op te bouwen die begint te lijken op een vierde bestuurslaag.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Samtgemeinde Lathen bestaat uit zes Gemeinden met gemiddeld 1.900 inwoners, Samtgemeinde Dörpen is samengesteld uit negen Gemeinden met gemiddeld 1.800 inwoners.

<sup>41</sup> Voor voorbeelden verwijzen we u naar Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen in Emmen, J.R. Lun-sing (2009), T. van de Wijdeven en C. Geurtz (2008); Met vertrouwen aan de slag in De Smederijen van Hoogeveen: Universiteit van Tilburg en M. Oude Vrielink (2008) M., T. van de Wijdeven; Met vertrouwen vooruit in de Deventer Wijk aanpak: Universiteit van Tilburg.

Het is nooit zeker wat de toekomst brengt, maar zeker is dat problemen in de toekomst niet alleen grootschaliger worden, maar ook op individuele schaal blijven spelen. Gemeenten met veel inwoners zijn beter in schrijven van maatwerkbeleid, gemeenten met weinig inwoners beter in het leveren van maatwerk. In het Herindelingsontwerp schrijven we op pagina 47 dat de fusie van beide Westerwoldse gemeenten veel nieuwe energie zal uitlokken. Deze verwachting blijkt uit te komen gezien het grote aantal indieners dat enthousiast instemt met de voorgenomen fusie. Dit is een veelbelovend begin voor een duurzame relatie tussen burgers en hun gemeente.

Wij zijn daarom van mening dat het Herindelingsontwerp op dit punt geen aanpassing behoeft.

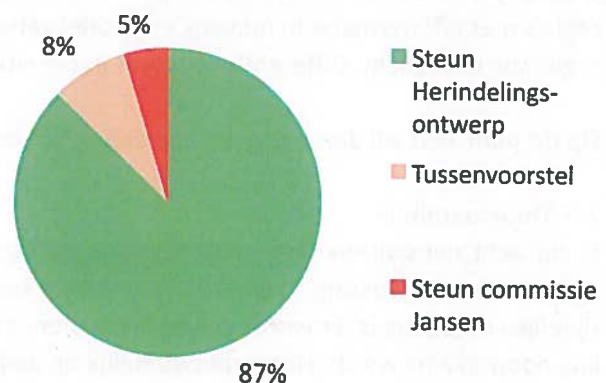
## 2.6 Onstwedde en omgeving

Twintig indieners hebben spontaan en zonder dat het Herindelingsontwerp daar een voorzet voor deed, aangegeven dat Onstwedde en omgeving bij de gemeente Westerwolde moet worden toegevoegd. Ons standpunt is dat wij als besturen van Bellingwedde en Vlagtwedde niets te zeggen hebben over de inwoners van dit gebied, omdat het nu deel is van de gemeente Stadskanaal. We zien dat het gebied heel goed past binnen de visie zoals die verwoord is in het Herindelingsontwerp Westerwolde, omdat het historisch, landschappelijk, sociaal-cultureel en economisch goed aansluit bij zowel de problemen als de oplossingen die wij zien voor de beoogde gemeente Westerwolde. We zullen echter geen initiatief nemen om dit gebied onderdeel te laten worden van de discussie. Als de inwoners van het gebied vinden dat hun gebied aan de gemeente Westerwolde moet worden toegevoegd, zullen we daar, uiteraard binnen de kaders die onze raden ons meegeven, onze medewerking aan verlenen.

Er is geen aanleiding om het Herindelingsontwerp op dit punt aan te passen.

## 2.7 Grenzeloos Gunnen

Uit de zienswijzen komt ook een duidelijk beeld naar voren dat er onder de inzenders nauwelijks steun is voor de twee voorstellen van de visitatiecommissie Jansen die te vinden zijn in Grenzeloos Gunnen en Grenzeloos Gunnen II. Meer dan de helft van de vijf indieners van zienswijzen die bezwaar maken tegen het Herindelingsontwerp Westerwolde, hebben ook bezwaar tegen de voorstellen van commissie Jansen. Zij kiezen voor de variant Bellingwedde, Vlagtwedde en Stadskanaal. Volgens de zienswijze van Stadskanaal kiest deze gemeente echter voor de voorstellen van de visitatiecommissie Jansen.



figuur 5: Verdeling steun over diverse varianten

Dit bevestigt ons beeld dat er in onze regio weinig draagvlak is voor de voorstellen van de commissie Jansen. Wij zien dan ook geen aanleiding om onze visie in die richting bij te stellen.

## 2.8 Tekstaanpassingen

Voorgaande paragrafen geven ons geen aanleiding om aan de raad voor te stellen het Herindelingsontwerp Westerwolde aan te passen. Op detailniveau komen uit de zienswijzen wat ons betreft twee voorstellen tot aanpassingen naar voren.

Het eerste voorstel gaat over de toevoeging van een verwijzing naar de publicaties van het COELO naar aanleiding van een opmerking van de Vereniging van Plaatselijke Belangen Veererveen (p. 47). De resultaten van het onderzoek zijn na vaststelling van het Herindelings-ontwerp Westerwolde gepubliceerd en ondersteunen de visie van het Herindelingsontwerp.

Het tweede voorstel betreft twee toevoegingen ter verduidelijking van een passage naar aanleiding van een vraag van de Industriekring Ter Apel en Vereniging Parkmanagement 't Heem. De vrees werd geuit dat ontwikkeling van het industrieterrein en het winkelgebied van Ter Apel op slot zouden gaan, hetgeen uitdrukkelijk niet de bedoeling van het ontwerp is.

Om verwarring te voorkomen, wordt voorgesteld de tekst van het Herindelingsontwerp daarop aan te passen.

### *Tekstvoorstel 1:*

Na de kop "Duurzaamheid" op pagina 47 een nieuwe bullet, inclusief voetnoot.

Grote gemeenten blijken volgens empirisch onderzoek niet efficiënter of effectiever dan kleine gemeenten. Er is geen aanwijzing dat de kwaliteit van de dienstverlening na schaalvergroting toeneemt.<sup>42</sup> Daarmee staat vast dat een gemeente met een omvang van die van de gemeente Westerwolde voor wat betreft kwaliteit van dienstverlening en financiële robuustheid niet onderdoet voor een grotere gemeente. Dat leidt er dan ook toe dat de gemeente Westerwolde een duurzame toekomst heeft.

### *Tekstvoorstel 2:*

Na de kop "Economie en werk" op pagina 34 verandert de tekst:

In aansluiting daarop wil de gemeente Westerwolde, naast versterking van deze posities, initiatief, vernieuwend en uitnodigend zijn.

In:

In aansluiting daarop wil de gemeente Westerwolde, naast versterking van deze posities, initiatiefrijk, vernieuwend en uitnodigend zijn en daarbij nieuwe ontwikkelingen ruimte blijven bieden.

Wij zien voor het overige geen aanleiding om het Herindelingsontwerp Westerwolde aan te passen.

<sup>42</sup> *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform, M.A. Allers, J.B. Geertsema, Research Institute SOM, Universiteit Groningen.*

### 3 Conclusie

De zienswijzeprocedure bevestigt eens te meer het eerder geconstateerde brede draagvlak voor een fusie van Bellingwedde en Vlagtwedde tot de gemeente Westerwolde. Dit draagvlak is te vinden in een ruime meerderheid van de ingezonden zienswijzen van zowel individuele burgers, verenigingen van burgers als van omliggende lokale overheden uit Groningen, Drenthe en Duitsland.

Het is onbetwist dat de gemeente Westerwolde intern samenhangt.

Veel indieners onderschrijven dat de gemeente Westerwolde in staat is de taken die op haar afkomen goed te behartigen. De kritiek op dit punt is met overtuigende argumenten ondersteund en door empirisch onderzoek weersproken, zodat vastgesteld kan worden dat de gemeente voldoende bestuurskracht heeft.

De toekomstige gemeente zal vergeleken met omliggende lokale overheden in Groningen, Drenthe en Duitsland geen bijzonder grote of bijzonder kleine gemeente zijn. Daardoor zal ze bijdragen tot het regionaal evenwicht.

De gemeente Westerwolde is een duurzame oplossing voor toekomstige generaties. Er wordt niet gedacht in de oude 'big is beautiful' traditie, maar in een 'out of the box' concept, waarbij Westerwolde door de maximale benutting van de eigen kwaliteiten als woongemeente met kleinschalig toerisme kan bijdragen aan het oplossen van problemen in de regio.

Op grond van veel ingezonden zienswijzen blijkt dat het Herindelingsontwerp Westerwolde weinig bezwaar en veel enthousiasme heeft losgemaakt.

### 4 Vervolgprocedure

Het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen heeft de gemeenten van Oost Groningen, waaronder Bellingwedde en Vlagtwedde, uitgenodigd deel te nemen aan het open overleg conform art. 8 Wet arhi (wet algemene regels herindeling). Bij de uitnodiging heeft het college van GS uitdrukkelijk gesteld dat de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde geen voorbereidingen treffen voor een wijziging van de grenzen van de gemeenten. Dit houdt in dat de herindelingsprocedure die door de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde is gestart in ieder geval wordt vertraagd voor de duur van het overleg.

Het college van GS heeft aangegeven een art. 8 arhi-procedure te starten. Volgens deze procedure wordt een overleg gestart. Het college heeft aangegeven dat het open overleg op 1 september start.

Volgens art. 8 lid 2 stelt het college van GS uiterlijk drie maanden na afloop van het overleg een Herindelingsontwerp vast. Dit wordt tezamen met een verslag van het gevoerde overleg aan de gemeenteraden en aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna de minister) gezonden. College van B&W legt dit advies binnen twee weken, gedurende acht weken, ter inzage. Gedurende de inzagetermijn kan een ieder een zienswijze indienen. De gemeenteraden kunnen uiterlijk drie maanden na ontvangst van het Herindelingsontwerp eventuele zienswijzen kenbaar maken aan Gedeputeerde Staten. Het Herindelingsontwerp wordt vervolgens vastgesteld door Provinciale Staten en wordt als herindelingsadvies aan de minister verzonden.

Ons uitgangspunt is om in het overleg ons Herindelingsontwerp onderdeel te laten zijn van het overleg. Wij zullen met uw goedvinden voorstellen dat ontwerp deel uit te laten maken van het Herindelingsontwerp van Gedeputeerde Staten. Als de provincie haar procedure staakt, zullen we voorstellen voort te gaan met de artikel 5-procedure. Het Herindelingsontwerp wordt dan als herindelingsadvies aan het college van GS gezonden. Provinciale Staten stelt vervolgens hun zienswijze vast. Het college van GS zal het herindelingsadvies tezamen met de provinciale zienswijze doorsturen naar de minister.

Zowel bij een provinciaal herindelingsadvies (art. 8-procedure) als bij een gemeentelijk herindelingsadvies (art. 5-procedure) zal de minister het herindelingsadvies binnen vier maanden met een voorstel tot herindelingsregeling sturen aan de ministerraad. De herindelingsregeling is een wet en moet dus worden vastgesteld door de Tweede en Eerste Kamer. In die wet staat onder meer het jaar waarin de gemeentelijke herindeling op 1 januari zal plaatsvinden.

## Bijlage: Bellingwedde

De gemeente Bellingwedde heeft zestien zienswijzen van individuen en families ontvangen, vijf inzendingen van burgerorganisaties en vijf van omliggende gemeenten. Bij de eerste groep is één en bij de laatste groep zijn vier ook op identieke wijze aan Vlagtwedde gezonden. Deze worden in het laatste hoofdstuk behandeld.

### Individen en families aan Bellingwedde

In deze paragraaf worden vijftien zienswijzen besproken. Ze zijn ingezonden door tenminste zeventien burgers. De zienswijze komen uit diverse plaatsen. Vier uit Bellingwolde en drie uit Vriescheloo. Uit Wedde, Veelerveen en Blijham kwamen elk twee. Eén is via de mail binnengekomen en kan vooralsnog niet gekoppeld worden aan een bepaalde kern.

### Bellingwolde

U geeft aan dat uw bijdrage aan het buurtorgaan de Rhederbrugge van 2013 gezien kan worden als zienswijze ter ondersteuning van het Herindelingsontwerp Westerwolde. Na lezing van deze bijdrage kunnen wij alleen maar instemmen.

U geeft in het artikel drie argumenten om te kiezen voor een fusie van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde. Het eerste argument is dat een verantwoorde toekomstvisie begint bij het kennen en herkennen van de historie. Het tweede is dat u van mening bent dat het Westerwoldse gebied verdient om te worden bestuurd als plattelandsgemeente en het derde argument is dat in een megagemeente de afstand tussen de politiek en de plattelandsbevolking te groot is.

Wij onderschrijven al deze argumenten.

Ten aanzien van het eerste argument, kunt u in het Herindelingsontwerp lezen dat we ook kort aandacht hebben voor de geschiedenis van Westerwolde. Uw artikel levert meer gedetailleerde ondersteuning voor het argument dat Middeleeuwse Saksische Westerwolde zich onderscheidde van het meer door Friezen beïnvloede noorden en de pas in de 19e eeuw ontgonnen veengronden ten westen van Westerwolde. U laat fraai zien hoe Westerwolde zijn eigenheid sinds die tijd heeft weten te behouden. In het Herindelingsontwerp Westerwolde is daar aandacht voor in de inleiding van hoofdstuk 5 en op pagina 40 onder het kopje homogeniteit.

Uw tweede argument gaat in op de vraag of een gemeente met een groot plattelandsgebied en één of twee stedelijke centra wel de juiste mix is voor het besturen van een plattelands-gebied. Dit sluit aan bij het argument dat een hogere mate van homogeniteit van een gebied het besturen eenvoudiger maakt. Een gebied met hoge mate van homogeniteit heeft binnen haar gebied vergelijkbare problemen, zodat bestuurders zich kunnen specialiseren in de problemen die binnen dat gebied ontstaan. In eenvoudiger termen: Een plattelandsgemeente heeft plattelandproblemen en een stedelijke gemeente heeft stedelijke problemen. Een gemengde gemeente heeft beide soorten problemen. In het Herindelingsontwerp kunt u in tabel 5 op pagina 42 zien dat we een hogere mate van homogeniteit zien, dan bij andere varianten van een herindeling. Uw derde argument is dat de afstand tot de burger te groot zou zijn in een gemeente waarin meer gemeenten dan alleen Bellingwedde en Vlagtwedde zouden fuseren. Wij herkennen dat eveneens. In dezelfde tabel op pagina 42 kunt u lezen dat we verwachten dat de burgers nabijheid afneemt, naarmate de gemeente groter wordt.

Wij danken u voor het inzenden van uw zienswijze.

### Wedde

In uw mail roept u op tot het ondertekenen van de petitie 'Joa, ik ben ain Westerwolmer'. Daarnaast stuurt u een reactie op de site waarin de oproep tot ondertekening is geplaatst.

In deze reactie geeft u twee extra punten aan. Enerzijds vindt u dat 'Onstwedde, Muzzel (Mussel), Holte en Blekslege' ook bij Westerwolde horen. Anderzijds roept u de heer Wilpstra op om naar de gewone mensen te luisteren: 'joen menaier van doun (deurdrammen, want ik wil mien zin hebben!!!) paast van gain kaante bie de Westerwoldse mentaliteit, net zo min as de stads allure van de grote ploatsen, die je ons op de nekke drukken willen'.

Vanuit historisch perspectief onderschrijven wij de logica van uw voorstel. Dit gebied hoort historisch inderdaad bij Westerwolde. We hebben echter geen aanleiding gezien om dit in ons Herindelingsontwerp op te nemen, omdat de discussie over gemeentelijke herindeling in de provincie Groningen langs de lijnen van de bestaande gemeentegrenzen loopt. Een initiatief tot een door u gewenste zogenaamde grenscorrectie, zoals bijvoorbeeld op 1 januari 2014 is gebeurd in het geval van Boarnsterhim, moet naar onze mening komen vanuit een burgerinitiatief uit Onstwedde, de gemeente Stadskanaal of van de provincie Groningen. De gemeenten c.q. gemeenteraden van Bellingwedde en Vlagtwedde gaan niet over Onstwedde en omgeving.

Samenvattend onderschrijven wij dat Onstwedde en omgeving vanuit historisch perspectief bij Westerwolde hoort en zullen meewerken als de bevolking daar aangeeft bij de gemeente Westerwolde te willen, maar zien geen mogelijkheden om zelf daartoe stappen te nemen.

Dat brengt ons tot het tweede punt. U vindt dat de overheid naar gewone mensen moet luisteren. Dat zijn we geheel met u eens. Dat is precies de reden dat de colleges van burgemeester en wethouders in het voor- en najaar 2013 een aantal inwonersavonden heeft georganiseerd en van daaruit de gemeenteraden heeft voorgesteld een keuze te maken voor een herindeling van Westerwolde. Hierbij hebben wij tevens aangesloten bij Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken, die in zijn Beleidskader Gemeentelijke Herindeling heeft aangegeven dat draagvlak bij een gemeente van groot belang is. De minister zegt eigenlijk in andere woorden: 'Bemuienissen en dwang van de overheid strookt nait mit de normoale menaier van overleggen.' En zo zit het.

Wij danken u voor de inzending van uw zienswijze en zien deze als een bevestiging van ons Herindelingsontwerp.

## Vriescheloo

Volgens uw zienswijze bent u voorstander van samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde; Vlagtwedde en Stadskanaal. U geeft meerdere argumenten tegen het Herindelingsontwerp Westerwolde, maar ook enkele argumenten voor dit voorstel.

In de eerste plaats vraagt u zich af of de door u aangehaalde deskundigen allen ongelijk hebben. U haalt als deskundigen de commissie Jansen, de onafhankelijke commissie Bestuurlijk Toekomst Groningen en de Vereniging Groninger Gemeenten aan, alsmede VNO/NCW en MKB. Deze zouden allen tegen een te kleinschalige herindeling tot de gemeente Westerwolde zijn.

Vooropgesteld dat wij op geen enkele wijze de deskundigheid van de door u aangehaalde commissies e.a. willen betwisten, stellen wij in de eerste plaats vast dat de commissie Jansen en de onafhankelijke commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen één en dezelfde commissie zijn. Deze commissie heeft gerapporteerd aan de provincie en de VGG die op basis van dat rapport het standpunt van de commissie Jansen heeft overgenomen. Verder is gebleken dat de commissie Jansen I en commissie Jansen II verschillende visies hebben voor het Westerwolder gebied. Hoewel wij dat op zichzelf reeds als niet overtuigend kwalificeren, missen wij in beide visies een krachtige en overtuigende onderbouwing voor de keuzen die de commissies maken. Vragen als 'waarom zou Westerwolde beter passen bij Stadskanaal en Oldambt en even goed passen bij de A7 variant (Stadskanaal en Veendam)?' alsmede 'wat is de noodzaak van een grootte van 100.000 inwoners per gemeente?' worden in de rapporten nergens beantwoord met een kwalitatieve onderbouwing. Overigens constateren wij daarbij dat het kabinet dit inwoneraantal, overigens evenmin onderbouwd, in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' heeft opgenomen, maar dit getalscriterium ondertussen heeft verlaten. Samenvattend zien wij dan ook geen overtuigende aanleiding om de conclusies van deze rapporten te volgen.

U geeft verder aan dat in het Dagblad van het Noorden is aangegeven dat VNO/NCW en MKB Noord de herindeling tot Westerwolde te kleinschalig vinden. Dat hebben wij ook gezien. VNO/NCW en MKB Noord hebben echter niet de moeite genomen om een zienswijze in te zenden, zodat we ervan uitgaan dat hun bezwaren niet onoverkomelijk zijn. Wel hebben we zienswijzen mogen ontvangen van Vereniging Parkmanagement 't Heem en Industriekring Ter Apel. Uit hun reactie blijkt juist steun voor het Herindelingsontwerp.

Tegenover de door bestuurders opgestelde rapporten van Jansen I en Jansen II staan onderzoeken die een meer wetenschappelijke inslag hebben. U heeft wellicht gelezen dat Allers en Geertsema van het COELO geen winst zien in grootschalige herindeling.<sup>43</sup> Daarnaast geeft een ander onderzoek aan dat de verwachtingen van de herindeling Súdwest Fryslân niet gehaald zijn. In de Kamerbrief van 28 maart 2014 over een evaluatie<sup>44</sup> van deze herindeling schrijft de minister het volgende: "Verbeteringen zitten vooral in de ontwikkeling van de eigen organisatie, zoals het strategisch vermogen, de beleidsontwikkeling en verbeteringen in de ambtelijke organisatie. Deze ontwikkelingen zijn deels het gevolg van de herindeling en deels van eigen keuzes van de gemeente. Achteruitgang wordt door de onderzoekers geconstateerd ten aanzien van de dienstverlening."

<sup>43</sup> Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten, Allers en Geertsema, ESB, Jaargang 99 (4688) 27 juni 2014.

<sup>44</sup> Evaluatie van Súdwest Fryslân, L. Schaap en L. van den Dool, Universiteit van Tilburg, 2014.

Internationaal onderzoek van Denters en Rose leert tot slot dat grootschalige herindeling boven de 50.000 inwoners leidt tot verlies aan democratische kwaliteiten.<sup>45</sup>

Gelet op het voorgaande menen wij goede gronden te hebben om een eigen, andere afweging te maken. Daarbij tekenen wij aan dat het voornoemde wetenschappelijk onderzoek ondersteunend is aan onze keuze, maar niet doorslaggevend. De raden van Bellingwedde en Vlagtwedde hebben dan ook vanuit een samenstel van argumenten en met steun van de bevolking overtuigend voor het Herindelingsontwerp Westerwolde gekozen.

U verwijt ons dat we een te roze bril opzetten. Wij geven toe dat de gemaakte afwegingen in het Herindelingsontwerp altijd voor discussie open kunnen staan, maar naar onze mening is het belangrijk te constateren dat wij het met u eens zijn dat de fusie leidt tot een beweging in de goede richting. Daarbij is de keuze voor een ++ of een + inderdaad een schatting, maar wij achten de schatting zoals we die gemaakt hebben een eerlijke weergave van de situatie, mede gebaseerd op het hierboven genoemde samenstel van argumenten en de aangehaalde onderzoeken.

U schrijft verder dat de bestuurskracht binnen Bellingwedde niet groot was en concludeert dat die van de fusiegemeente dus niet veel beter zal zijn. Het is juist dat er binnen de raad spanningen waren. Dit is overigens volstrekt niet uniek in Nederland. Ter illustratie: In de periode 2010-2014 vertrokken landelijk 627 van de 1.506 wethouders en dat niet alleen in kleine gemeenten.<sup>46</sup>

U heeft gelijk dat de gemeente Bellingwedde moeite heeft gehad om de financiën in balans te krijgen. Het leek erop dat de gemeente Bellingwedde er eind 2013 in slaagde, maar door nieuw kabinetsbeleid krijgt de gemeente Bellingwedde weer te maken met forse tegenvallers. Dit heeft te maken met onevenwichtige verdeling van lastentoename op het gebied van Wmo en WSW (Synergon). De door het Rijk beoogde bezuinigingen drukken in versterkte mate op begrotingen van gemeenten met een vergrijzende bevolking en relatief grotere werkloosheid. Dat zijn zaken waar alle gemeenten in het oosten en noorden van Groningen mee te maken hebben. Fusies tussen gemeenten met dezelfde problemen lossen dat echter naar onze mening niet op.

U vermoedt dat de gegevens in de tabel op pagina 30 in het Herindelingsontwerp verwisseld zijn. Dit is niet het geval. De tabel bevat de uitkomst van de stemmingen tijdens de gehouden inwonersavonden. U heeft gelijk dat een aantal mensen op die avonden aangaf voor Bellingwedde-Vlagtwedde-Stadskanaal te kiezen, maar dat was zoals u zegt, de tweede voorkeursvariant. Daarnaast zijn er ook zogenaamde internetpolls gehouden. De uitkomsten hiervan leverden hetzelfde beeld op als tijdens de inwonersavonden. Wij hebben dan ook de eerste voorkeursvariant van zowel de peilingen als van de inwonersavonden gekozen voor het Herindelingsontwerp Westerwolde.

<sup>45</sup> *Size and democracy, Denters en Rose, 2014.*

<sup>46</sup> <http://www.nd.nl/artikelen/2014/maart/16/vier-op-tien-wethouders-zaten-rit-niet-uit>



Aan het einde van uw zienswijze onderkent u enkele zorgen die wij onderschrijven. Een gemeente van 100.000 inwoners in oostelijk Groningen kan mogelijk tot bin-nengemeentelijke concurrentie leiden. Stadskanaal en Veendam hebben inderdaad vergelijkbare voorzieningen.

U concludeert vervolgens dat Vlagtwedde en Bellingwedde met Stadskanaal zouden moeten willen fuseren. Deze optie is inderdaad in de gemeenteraden overwogen, maar er is niet voor gekozen. Overigens is bij deze variant een bijkomend probleem dat tot op heden de gemeente Stadskanaal kiest voor een gemeente met Bellingwedde, Vlagtwedde, Veendam en Pekela.

Wij zien, net als u, dat het gebied rond Onstwedde goed bij Westerwolde past – historisch is het immers een deel van Westerwolde. Het heeft bovendien culturele, landschappelijke en economische overeenkomsten en zou onverkort passen in de visie zoals verwoord in het Herindelingsontwerp. Stadskanaal is echter geen onderdeel van het oude Westerwolde. Deze kern heeft de kenmerken die passen bij de Veenkoloniën en heeft meer industriële kwaliteiten. Westerwolde heeft meer historische en toeristische kwaliteiten.

We onderkennen de mogelijkheid om ook in een grotere gemeente goede contacten te onderhouden tussen politiek en burger. Dit vergt echter meer dan alleen steunpunten die, zo laat de herindelingsgeschiedenis overal in Nederland zien, vaak na korte tijd gesloten worden. De problematiek is vooral gelegen in goede kwalitatieve en dus persoonlijke contacten tussen bestuurders en inwoners. Om die op het – voor ons maatgevende – huidige niveau te houden, moeten de inspanningen van bestuurders bij een fusie naar Westerwolde al verdubbeld worden, laat staan welke consequenties dit heeft voor een nog grotere fusie.

Wij danken u voor het inzenden van uw zienswijze. We zien daarin echter geen aanleiding om het Herindelingsontwerp aan te passen.

#### **Wedde**

Dank voor uw steunbetuiging voor het Herindelingsontwerp Westerwolde. U geeft verder aan dat u graag Onstwedde bij de herindeling zou betrekken. Wij zijn daar op zich niet tegen, maar vinden niet dat wij daartoe het initiatief horen te nemen. Als de inwoners van Onstwedde aangeven dat zij zich graag bij Westerwolde willen aansluiten, zullen wij daar graag aan meewerken.

#### **Bellingwolde**

In uw uitgebreide zienswijze bespreekt u zeven punten uit het Herindelingsontwerp Westerwolde.

Wij hebben in het vervolg van uw brief nog vier punten gevonden die ook om een reactie onzerzijds vragen. Om onze reactie overzichtelijk te maken, hebben we uw inbreng vertaald in de volgende punten:

1. Gemeenschappelijke regelingen leiden tot forse financiële tekorten;
2. Citta-slow heeft niets met de omvang van de gemeenten te maken;
3. Gemeente is niet klantgericht;
4. Kwaliteit ambtenaren en raadsleden zal niet verbeteren;
5. Kwetsbaarheid is nooit helemaal op te lossen;
6. Fusies kosten geld;
7. De burgers nabijheid kun je ook in grotere gemeenten organiseren;
8. De coalitie en het college zijn geen goede afspiegeling van de keuze van de kiezer;
9. Te rooskleurig beeld van de financiële situatie;

10. Een fors deel van de inwoners wil een gemeente BVS;
11. Inwoners van aantal dorpen en gehuchten in de gemeente Stadskanaal geven aan dat zij bij Westerwolde willen.

We zullen deze punten in bovenstaande volgorde behandelen.

*Ad 1. Gemeenschappelijke regelingen leiden tot forse financiële tekorten*

Wij stellen vast dat zelfs de door de provincie voorgestelde herindeling niet leidt tot het verdwijnen van gemeenschappelijke regelingen. Zoals u op pagina 43 van het Herindelingsontwerp Westerwolde kunt lezen, zullen alle gemeenschappelijke regelingen blijven bestaan, zelfs als we zouden opschalen naar een van de varianten van Jansen I of Jansen II. Een aantal van deze gemeenschappelijke regelingen zijn, inclusief de schaal, opgelegd door het Rijk. De Omgevingsdienst Groningen is een voorbeeld van een verplichte samenwerking op provinciale schaal. Deze gemeenschappelijke regeling zou pas verdwijnen als Bellingwedde en Vlagtwedde zouden fuseren naar provinciale schaal.

*Ad 2. Citta-slow heeft niets met de omvang van de gemeenten te maken*

U heeft gelijk dat de filosofie van Citta-slow niet direct met de omvang van gemeenten te maken heeft. Toch heeft de internationale organisatie besloten een maximum grootte voor de omvang van gemeenten te moeten instellen. Dat maximum is gesteld op 50.000 inwoners.

De grens van 50.000 is weliswaar arbitrair, maar gegrond op het ervaringsfeit dat grotere gemeenten zich op meer bureaucratische wijze moeten organiseren om overzicht te houden op het eigen handelen. Het is voor een Citta-slow-gemeente van groot belang dat de overheid contact onderhoudt met kleine ondernemers die passen binnen het Citta-slow-concept. Het is exact waarom de Citta-slow-gedachte zo goed past bij de nieuwe gemeente Westerwolde. Niet als het meest zware argument in onze afwegingen, maar wel als ondersteunend voor onze visie.

*Ad 3. Gemeente is niet klantgericht*

U vraagt om bewijs waaruit blijkt dat de gemeente klantgericht zou zijn. Wij baseren dit op een onderzoek van de Kamer van Koophandel, omdat we niet over een recent klanttevredenheidsonderzoek beschikken.

Een grote organisatie moet meer moeite doen om even klantgericht te zijn dan een kleine organisatie. Dat wordt veroorzaakt, doordat medewerkers binnen een grote organisatie in de regel meer met collega's te maken hebben en de neiging vertonen zich naar hen te richten, terwijl medewerkers in een kleine organisatie meer met externen te maken hebben. Daardoor hebben ze meer klantcontacten en zijn ze automatisch klantgericht. Dit is de reden dat grote organisaties vaak beleid ontwikkelen om de klantgerichtheid te bevorderen en kleine organisaties dat niet of nauwelijks doen.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> *The MacDonaldisation of Society, G. Ritzer (1993): bij McDonalds kun je snel en goedkoop een hamburger krijgen, maar ze kunnen niets leveren dat niet op het menu staat.*

*Ad 4. Kwaliteit ambtenaren en raadsleden zal niet verbeteren*

Ten aanzien van de ambtenaren ervaren we nu al een verbetering. De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde werken op verschillende punten samen, waardoor zij hun werk beter kunnen doen door het uitwisselen van kennis en het scherper inzetten van specialisten. Als de ambtelijke apparaten worden samengevoegd, zal dit effect verder versterkt worden. U heeft gelijk dat een grotere gemeente geen garantie is voor een hogere kwaliteit van raadsleden.

*Ad 5. Kwetsbaarheid is nooit helemaal op te lossen*

Ten aanzien van de kwalitatieve inzet van onze medewerkers ervaren we nu al een verbetering. De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde werken inmiddels op verschillende onderwerpen samen, waarbij wij constateren dat de op te leveren producten een kwaliteitsimpuls hebben gekregen door het uitwisselen van kennis en het scherper inzetten van specialisten. Als de ambtelijke organisaties worden samengevoegd, zal dit effect naar onze mening verder versterkt worden.

Overigens heeft u gelijk dat een grotere gemeente niet per definitie een garantie is voor een hogere kwaliteit van ambtenaren en raadsleden.

*Ad 6. Fusies kosten geld*

We zijn het ook met u eens dat fusies van gemeenten geld kosten. We beogen met de passage over de kosten aan te geven, dat een beperkte fusie minder (financiële) risico's heeft dan een grootschaliger fusie. Zo zal een fusie tussen Bellingwedde en Vlagtwedde bijvoorbeeld niet leiden tot een extra managementlaag. Een extra managementlaag leidt vaak tot fors hogere kosten, terwijl de productiviteit slechts beperkt groeit.

*Ad 7. De burgernabijheid kun je ook in grotere gemeenten organiseren*

Burgernabijheid is inderdaad te organiseren. U noemt Súdwest Fryslân als voorbeeld. Echter, een evaluatieonderzoek<sup>48</sup> aldaar heeft laten zien, dat daar wel degelijk een afname is van burgernabijheid, ondanks forse inspanningen van die gemeente. De onderzoekers zullen dat op het congres Zorg voor Fijnschaligheid, dat op 26 september 2014 door de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde wordt georganiseerd, toelichten.<sup>49</sup>

Burgernabijheid is eenvoudiger te organiseren in een cultureel-economisch homogeen gebied. Een gebied met hoge mate van homogeniteit heeft binnen haar gebied vergelijkbare problemen, zodat bestuurders zich kunnen specialiseren in de problemen die binnen dat gebied ontstaan. In eenvoudiger termen: Een plattelandsgemeente heeft plattelandproblemen en een stedelijke gemeente heeft stedelijke problemen. Een gemengde gemeente heeft beide soorten problemen.

<sup>48</sup> *Evaluatie van Súdwest Fryslân*, L. Schaap en L. van den Dool, Universiteit van Tilburg, 2014.

<sup>49</sup> [www.zorgvoorfijnschaligheid.nl](http://www.zorgvoorfijnschaligheid.nl): 26 september in Ter Apel.

*Ad 8. De coalitie en het college zijn geen goede afspiegeling van de keuze van de kiezer*

Het lijkt ons niet de plaats om in te gaan of de coalitie een juiste afspiegeling is van de verkiezingsuitslag. Met de passage in de tekst op pagina 50 over de mogelijkheid van onze inwoners om zich bij de raadsverkiezing van 19 maart 2014 uit te spreken, doelen we vooral op een kans van kiezers om aan te geven dat zij de voorgenomen herindeling niet willen of anders willen.

Het is een feit dat voorafgaand aan de verkiezingen de raad unaniem heeft ingestemd met het Herindelingsontwerp. Ook heeft geen enkele politieke partij tijdens de campagne aangegeven dat zij het oneens waren met dit raadsbesluit. Met andere woorden: Politiek bleef de steun voor het Herindelingsontwerp fier overeind.

We zullen in de toekomst er naar blijven streven dit draagvlak in stand te houden, maar de verkiezingen hebben bevestigd dat het draagvlak voor de voorgenomen herindeling stevig is.

U geeft aan dat op 3 december<sup>50</sup> een aantal aanwezigen zich in het proces van herindeling niet goed voelde meegenomen. Ook waren er mensen niet aanwezig omdat 'het besluit toch al genomen was' en tenslotte bent u van mening dat er weinig inwoners waren. Natuurlijk hadden wij graag gezien dat er meer inwoners aanwezig waren, maar we zijn tevreden met de opkomst. Vergeleken met bijeenkomsten elders in de provincie was de opkomst wel degelijk hoog.

*Ad 9. Te rooskleurig beeld van de financiële situatie*

U heeft gelijk dat de gemeente Bellingwedde moeite heeft gehad om de financiën in balans te houden. Het leek erop de gemeente Bellingwedde er eind 2013 in slaagde de balans in evenwicht te krijgen - dat verklaart de tekst in het Herindelingsontwerp - maar door nieuw kabinetsbeleid krijgt de gemeente Bellingwedde weer te maken met forse tegenvallers. Dit heeft te maken met onevenwichtige verdeling van lastentoeename op het gebied van Wmo en WSW (Synergion). De door het Rijk beoogde bezuinigingen drukken in versterkte mate op begrotingen van gemeenten met een vergrijzende bevolking en relatief grotere werkloosheid. Dat zijn zaken waar alle gemeenten in het oosten en noorden van Groningen mee te maken hebben. Fusies tussen gemeenten met dezelfde problemen lossen dat naar onze mening niet op.

*Ad 10. Een fors deel van de inwoners wil een gemeente BVS*

U heeft met ons kunnen constateren dat in december 2013 een deel van de inwoners voor de variant Bellingwedde, Vlagtwedde en Stadskanaal was. De meerderheid was echter voor een samengaan van Vlagtwedde en Bellingwedde en wij hebben gemeend dat alternatief in het Herindelingsontwerp aan de raden van beide gemeenten voor te leggen. In beide gemeenten kreeg het raadsbrede ondersteuning en bij de verkiezingen daarna hebben de politieke partijen deze lijn vastgehouden.

In een democratie moet met een minderheid rekening worden gehouden, maar het is in ons staatsbestel onmogelijk om een deel van de inwoners in de gemeente Westerwolde zonder Stadskanaal, en een ander deel van de inwoners in de gemeente Westerwolde met Stadskanaal te laten wonen. Uiteindelijk volgen wij en de gemeenteraden in het Herindelingsontwerp de voorkeur die door een ruime meerderheid van de inwoners op diverse avonden is uitgesproken.

<sup>50</sup> U schrijft 2014, maar we nemen aan dat u 2013 bedoelt.

*Ad 11. Inwoners van aantal dorpen en gehuchten in de gemeente Stadskanaal geven aan dat zij bij Westerwolde willen*

U geeft tot slot aan, dat u voorstander bent van het toevoegen van diverse dorpen en gehuchten uit de gemeente Stadskanaal aan de toekomstige gemeente Westerwolde. In deze dorpen en gehuchten, wij nemen aan dat u doelt op Onstwedde en omgeving, zouden inwoners aangeven dat ze zich bij Westerwolde willen aansluiten. Wij kunnen ons vinden in uw voorkeurvariant, maar vinden niet dat wij daartoe het initiatief horen te nemen. Als de inwoners van deze dorpen en gehuchten aangeven dat zij zich graag bij Westerwolde willen aansluiten, zullen wij daar graag aan meewerken.

Wij zien in uw zienswijze geen aanleiding om het Herindelingsontwerp Westerwolde aan te passen. We hopen wel dat we u enigszins hebben kunnen overtuigen van de keuze voor de toekomst van onze gemeenten. Wij danken u voor uw reactie op het Herindelingsontwerp en hopen dat u met ons wilt blijven meedenken over de toekomstige ontwikkelingen van ons mooie gebied.

### **Vriescheloo**

In uw brief geeft u aan dat Onstwedde ook tot de toekomstige gemeente Westerwolde zou horen. Bovendien vindt u de naam Westerwolde verwarrend voor Randstedelingen en pleit u voor de naam Zuid-Groningen.

Om met het eerste te beginnen. Ook wij vinden dat de toevoeging van de voormalige gemeente Onstwedde past binnen onze visie zoals verwoord in het Herindelingsontwerp Westerwolde. We hebben dat echter niet als zodanig opgenomen, omdat wij vinden dat niet wij, maar de inwoners van Onstwedde en omgeving moeten aangeven bij welke gemeente ze willen horen. Als zij aangeven ook bij Westerwolde te willen, zullen we daar graag onze medewerking aan verlenen.

Wij houden echter wel vast aan de eeuwenoude naam Westerwolde. In het Herindelingsontwerp Westerwolde wordt op pagina 29 uitgelegd dat de naam Westerwolde stamt uit de tijd dat het gebied nog hoorde bij het Duitse klooster Corvey en mede vanuit deze historische context vinden wij de naam het best passend bij het grondgebied van de nieuwe heringedeelde gemeente. Uiteraard zullen wij bij de totstandkoming van de nieuwe gemeente Westerwolde deze naam via een nog nader vorm te geven marketingstrategie ook bij de door u genoemde Randstedelingen onder de aandacht moeten brengen.

### **Goudsmederij '34' karaat, Vriescheloo**

In uw zienswijze geeft u aan dat u geen bezwaar heeft aangaande de herindeling zoals gepresenteerd in het Herindelingsontwerp Westerwolde. U verwacht dat voor de daarin genoemde speerpunten de krachten goed gebundeld kunnen worden. Het spreekt voor zich, dat wij deze zienswijze onderschrijven.

In uw zienswijze wijst u verder op de positie van de werknemers van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde. U raadt ons aan om te beginnen met het inventariseren van de wensen binnen eigen gelederen. Wij zijn u er erkentelijk voor dat u aandacht vraagt voor de medewerkers van de gemeentelijke organisatie. Dit punt is niet opgenomen in het Herindelingsontwerp Westerwolde, maar is zeker van belang voor de mensen zelf en voor het slagen van een fusie van onze gemeenten. Op dit moment werkt een groot aantal medewerkers al samen en merken we dat de cultuur van beide organisaties goed bij elkaar aansluiten.

U vraagt tenslotte ook aandacht voor oudere mensen die misschien veel moeite hebben met veranderingen. Hoewel dit nooit helemaal valt uit te sluiten, vermoeden wij wel dat ouderen minder moeite hebben met de totstandkoming van de gemeente Westerwolde dan met varianten die door de commissie Jansen

zijn geopperd, Bellingwedde en Vlagtwedde bij Pekela, Stadskanaal en ofwel Oldambt, ofwel Veendam. Dit is temeer het geval, aangezien de cultuur van de andere gemeenten minder aansluit bij die van Westerwolde.

Op pagina 31 en verder van het Herindelingsontwerp gaan we hier op in. Alleen al het bestaan van de naam Westerwolde geeft aan, dat het gebied een duidelijke indentiteit heeft en dus herkenbaar is voor ouderen.

Wij danken u voor het inzenden van uw zienswijze en de daarin verwoorde steun aan het Herindelingsontwerp Westerwolde.

### **Blijham**

U begint uw brief met het volledig onderschrijven van de speerpunten van het Herindelingsontwerp Westerwolde. Van onze zijde kunnen wij aangeven dat wij vanzelfsprekend tegemoet willen komen aan uw oproep om met Westerwolde door te gaan op de ingeslagen democratische weg.

We herkennen veel van wat u schrijft. Inderdaad zullen ook na een grootschaliger herindeling samenwerkingsverbanden blijven bestaan. Ook gaan de lasten voor burgers na de totstandkoming van grotere fusiegemeenten niet omlaag. We herkennen ook dat een fusie lange tijd aanloopkosten heeft en dat deze kosten voor een fusie van Bellingwedde en Vlagtwedde geringer kunnen zijn, omdat al een deel van de kosten is gemaakt door ambtenaren van deze twee gemeenten op verschillende terreinen te laten samenwerken.

U geeft bovendien aan dat de Duitse gemeenten een grote gemeente aan Nederlandse zijde eerder als bedreiging dan als kans zien. Wij hebben van de gemeenten Rhede en Haren (D) ook zienswijzen ontvangen en daaruit blijkt zonneklaar dat zij dat ook zo ervaren. *'Ein Großgemeinde mit rund 100.000 Einwohner,'* schrijft de gemeente Haren in haar zienswijze, *'würde der emotionalen Binding der beiden Partnergemeinden schaden.'* *De gemeente Rhede verwacht aldus haar zienswijze 'dass eine weitere Partnerschaft Rhedes mit Bellingwedde in einer Großgemeinde mit 100.000 Einwohner scheitern müsste.'*

Ook onderschrijven we dat de gemeente Westerwolde veel meer landschappelijk een eenheid zal blijven, dan als Westerwolde wordt toegevoegd aan Veenkoloniale of klei-gemeenten. U stelt voor om ook Onstwedde aan deze nieuwe gemeente toe te voegen. We hebben wel begrip voor dat standpunt, maar wij vinden dat wij daartoe niet het initiatief horen te nemen. Als de bevolking van Onstwedde aangeeft dat zij vinden dat hun grondgebied bij de gemeente Westerwolde hoort, zullen wij daar wel graag aan meewerken.

U geeft aan dat burgemeester zijn van een gemeente met circa 100.000 inwoners, een gemakkelijke taak is, aangezien zijn werktijd volledig in beslag zal worden genomen door het bezoeken van honderdjarigen en langgehuwden. Wij vrezen echter het omgekeerde en vermoeden dat u dat eigenlijk ook doet. De burgemeester zal veel minder tijd besteden aan het bezoeken van ouderen en het contact met burgers, maar veel meer tijd moeten besteden aan bestuurlijke zaken, zowel binnen de eigen organisatie als met andere overheidsinstellingen. Dat is één van de redenen waarom wij kiezen voor een fijschalige herindeling.

Wij danken u voor het inzenden van uw zienswijze en de daarin verwoorde steun aan het Herindelingsontwerp Westerwolde.

### **Veelerveen**

In uw zienswijze herinnert u aan het feit dat de bevolking en dorpsraden in het verleden de voorgenomen bestuurlijke samenwerking met Veendam, Menterwolde, Pekela en onze gemeente Bellingwedde hebben afgewezen en dat dit een belangrijke reden destijds was om niet door te gaan met die bestuurlijke samenwerking. U constateert dat de bevolking van Vlagtwedde en Bellingwedde de nieuwe fusie wel ondersteunt. Wij hebben dat ook geconstateerd en willen mede op grond daarvan graag doorgaan met de fusie.

U geeft aan dat Westerwolde een duidelijke geografische eenheid is, maar dat Onstwedde en Smeerling ontbreken. De geschiedenis van Westerwolde is ons uiteraard ook bekend, maar we vonden dat wij niet het initiatief horen te nemen om deze dorpen bij de nieuw te vormen gemeente te voegen. We zijn uiteraard bereid onze medewerking te verlenen als de bevolking van Onstwedde en Smeerling aangeeft dat hun gebied ook aan de gemeente Westerwolde wordt toegevoegd.

We danken u voor het inzenden van de zienswijze en dat u ons opmerkzaam maakte op de historische kaart die eens te meer de eenheid van Westerwolde onderstreept.

### **Veelerveen**

We zijn blij met uw steun voor het Herindelingsontwerp Westerwolde. Net als u hebben we geconstateerd dat de bevolking het ontwerp steunt hetgeen ons motiveert om de voorgenomen fusie daadkrachtig voort te zetten.

U geeft aan dat Westerwolde een duidelijke geografische eenheid is, maar dat Onstwedde en Smeerling ontbreken. Wij zijn ons daarvan bewust. Wij zijn van mening dat het initiatief voor een dergelijke grenswijziging bij de inwoners van Onstwedde en Smeerling vandaan moet komen. Wij zullen onze medewerking aan een dergelijk initiatief verlenen, mocht het zich voordoen.

We danken u voor uw zienswijze en de steun voor het Herindelingsontwerp.

### **Blijham**

We hebben met belangstelling kennis genomen van uw oproep om een petitie te tekenen die is gericht tegen grootschalige herindeling. We hebben begrepen dat u en de al vele ondertekenaars van deze petitie het fijschalig Herindelingsontwerp Westerwolde ondersteunen.

Wij danken u voor het inzenden van uw zienswijze.

U geeft in uw zienswijze twee punten aan. Enerzijds ondersteunt u onze zoektocht naar draagvlak voor het Herindelingsontwerp Westerwolde en de totstandkoming van de gemeente Westerwolde en anderzijds ondersteunt u de conclusie van het Herindelingsontwerp dat de toekomstige gemeente Westerwolde een levensvatbare gemeente zal zijn.

Wij danken u voor het inzenden van uw zienswijze en de daarin verwoorde steun aan het Herindelingsontwerp Westerwolde.

### **Blijham**

In uw zienswijze geeft u aan dat u verwacht dat in een grotere gemeente dan de samenvoeging van Bellingwedde en Vlagtwedde de bureaucratie zal toenemen en alles veel verder van de burger af zal staan. Verder staat u het 'dictaat' van de provincie tegen.

Wij herkennen uw bezorgdheid om de toename van bureaucratie bij een grootschalige gemeente. Uiteraard kan ook in een grootschalige gemeente zeer klantvriendelijk worden geopereerd, maar uit bijvoorbeeld de evaluatie van Súdwest Fryslân die is uitgevoerd na een grootschalige gemeentelijke fusie, blijkt dat de ambtenaren op papier beter presteren, maar dat burgers een grotere afstand tot het gemeentebestuur ervaren. Uw zorg lijkt dus ook in de praktijk gerechtvaardigd.<sup>51</sup>

U heeft het over een dictaat van de provincie. Wij hebben de rapporten niet zozeer als een dictaat gezien, maar als een advies aan de Groninger gemeenten. In veel delen van de provincie wijken deze gemeenten gemotiveerd af van het advies en wij vormen daarop geen uitzondering.

We hebben overigens zorgvuldig onderzocht naar welke herindelingsvariant de voorkeur van onze inwoners uitgaat. Hiermee hebben wij gehoor gegeven aan het Beleidskader Gemeentelijke Herindeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat beleidskader stelt dat voorop staat dat *'gemeenten als eerste aan zet zijn als het gaat om het vinden van oplossingen om hun maatschappelijke opgaven beter te kunnen oppakken'*.

Wij danken u voor het indienen van uw zienswijze en de daarin verwoorde steun aan het Herindelingsontwerp Westerwolde.

### **Bellingwolde**

In uw zienswijze geeft u aan dat u het van belang vindt dat de gemeente in de toekomst aandacht moet geven aan de kwaliteit van voorzieningen en recreatie voor ouderen. Daarnaast vraagt u aandacht voor de landschappelijke inpassing van landbouw en veeteelt, onder meer door de verplichting van houtsingels van minimaal tien meter breed rond bedrijven.

Het Herindelingsontwerp Westerwolde is niet direct gericht op de door u aangegeven concrete beleidskeuzes. Wel passen beide punten in onze visie over de toekomstige gemeente Westerwolde. In de eerste plaats lijkt het reëel te verwachten dat als Westerwolde wordt toegevoegd aan een gebied met daarin grotere kernen voorzieningen voor ouderen vooral in die kernen gerealiseerd zullen worden. Volgens onze visie kunnen meer gespreide voorzieningen juist efficiënt zijn, doordat dorpelingen graag vrijwilligerswerk in hun omgeving willen doen, maar niet in een verder gelegen anonieme grote instelling. Dit bedoelen we met de tekst in het Herindelingsontwerp op pagina 33 dat burgers zich moeten kunnen identificeren met hun overheid.

Onze visie is in lijn met het decentralisatiebeleid van dit kabinet, dat diverse aspecten per 1 januari 2015 zal overdragen aan gemeenten en in lijn met uw verzoek om de kwaliteit van voorzieningen in het Westerwoldse gebied op peil te houden en zo mogelijk te verbeteren.

Uw tweede punt over de recreatie van ouderen sluit aan bij de tekst in paragraaf 3.2. De visie van Westerwolde is gericht op 'kleinschalig toerisme dat aansluit bij natuurontwikkelingen zoals van het Waterschap Hunze en Aa's die de meanderende Westerwoldse en Ruiten Aa ontwikkelt en verbindt met de Runde'. In andere woorden: De recreatieve ontwikkelingen zullen gericht zijn op juist die activiteiten die door ouderen hoger gewaardeerd worden.

<sup>51</sup> *Evaluatie van Súdwest Fryslân*, L. Schaap en L. van den Dool, Universiteit van Tilburg, 2014.



Het spreekt voor zich dat dit aansluit bij uw verzoek om landbouw en veeteelt landschappelijk in te passen. In onze visie moet de gemeente Westerwolde gericht zijn op kleinschalige lokale ontwikkelingen. De gemeente is een contramal voor de omliggende meer industriële gebieden die te vinden zijn in Veen- dam, Stadskanaal, Emmen, Papenburg en Winschoten. U kunt deze visie vinden in het Herindelingsontwerp op pagina 34 en verder onder de kop homogeniteit op pagina 40 en onder Citta-slow op pagina 42.

Wij danken u voor het indienen van uw zienswijze en de daarin verwoorde steun aan het Herindelingsont- werp Westerwolde.

### **Bellingwolde**

Uw zienswijze geeft geen aanleiding tot een inhoudelijke bespreking, maar wij danken u voor uw adhesie- betuiging voor het Herindelingsontwerp Westerwolde.

### **Burgerorganisaties aan Bellingwedde**

De dorpsraden en plaatselijk belang van Bellingwolde, Vriescheloo en Wedde hebben een zienswijze ingezonden, alsmede de NBvP van Blijham.

### **Dorpsraad Bellingwolde**

In uw zienswijze geeft u aan dat u een aantal punten herkent als een goede onderbouwing van de keuze om te komen tot de gemeente Westerwolde. Dit zijn:

- Makkelijk toegang tot bestuurders;
- Geen extra managementlaag;
- Actieve samenwerking met dorpshuizen, dorpsbelangen en steunstees;
- Directe ambtelijke contacten;
- Geen grootse vergezichten.

Verder onderschrijft u de keuze van het Herindelingsontwerp Westerwolde voor een rustige groene gemeente. Westerwolde kan een woongemeente zijn tussen gemeenten met werk-gelegenheid in allerlei sectoren. Westerwolde kan zich specialiseren in toerisme. Hiermee betuigt u uw instemming met het Herin- delingsontwerp.

U geeft voorts aan dat de omvang van een gemeente niet een directe relatie heeft met de omvang van de werkloosheid in die gemeente. Een grotere gemeente zou niet direct leiden tot meer werkgelegenheid. Wij herkennen dat. Een kleine gemeente die een niche in de wereldeconomie weet te vinden, kan misschien zelfs beter haar lokale werkloosheid bestrijden dan een grote gemeente die zich vanwege zijn omvang meer in de breedte moet oriënteren. Overigens richt de visie van het Herindelingsontwerp Westerwolde zich niet uitsluitend op toerisme, maar ook op kleinschalige moderne ecologische landbouw. Dat past goed in het landschap en bij de ambities in het toerisme.

Wij danken u voor de inzending van uw zienswijze.

### **Dorpsraad Vriescheloo**

In uw zienswijze geeft u aan dat u het Herindelingsontwerp Westerwolde overtuigend genoeg vindt om de voorgenomen fusie daadkrachtig voort te zetten. U geeft aan dat uw dorpsraad veel waarde hecht aan kleinschaligheid, burgers nabijheid, klantgerichtheid en homogeniteit in cultureel en geografisch opzicht. Wij zijn het met u eens, dat deze zaken beter te realiseren zijn in de toekomstige gemeente Westerwolde, dan in een gemeente met grotere omvang.

Als toevoeging aan het Herindelingsontwerp beveelt u aan om Onstwedde en Smeerling mee te nemen. Wij zijn het met u eens dat het gebied ten westen van het Metbroekbos en ook Onstwedde een duidelijke geografische verbondenheid heeft met het eeuwenoude Westerwolde. We hebben er echter voor gekozen om bij de herindeling de bestaande gemeentegrenzen te volgen. Dat kan ook niet anders, want onze gemeenteraden zijn geen vertegenwoordigers voor de inwoners van het door u aangewezen gebied. Mochten de inwoners van het betreffende gebied echter aangeven dat hun grondgebied aan de gemeente Westerwolde zou moeten worden toegevoegd, dan zullen wij daar natuurlijk aan meewerken.

Wij danken u voor het indienen van uw zienswijze en de daarin verwoorde steun aan het Herindelingsontwerp Westerwolde.

### **Dorpsraad Wedde**

In uw zienswijze spreekt u steun uit voor het Herindelingsontwerp Westerwolde. De daarin omschreven plannen passen volgens u goed in onze omgeving.

U uit uw zorgen over de decentralisatie en de daarbij benodigde burgerparticipatie. Wij delen deze zorgen en geloven dat juist een kleinere gemeente door haar meer frequente contacten tussen burgers en bestuurders beter in staat is om deze uitdaging op te pakken dan een gemeente met honderdduizend inwoners. Daarnaast is één van de belangrijkste motivaties van vrijwilligers erkenning en die moet niet alleen komen van de mensen voor wie ze het doen, maar ook van het gemeentebestuur. In een kleinschaliger omgeving kan een gemeentebestuur vaker aan die behoefte tegemoet komen dan in een gemeente met veel inwoners en grote afstanden. Het is, zoals u heeft kunnen lezen, één van de redenen waarom in het Herindelingsontwerp is gekozen voor Westerwolde. Daarbij hoort volgens onze visie dat ook de nieuwe gemeente Westerwolde goed contact blijft houden met haar inwoners.

U geeft tenslotte aan dat in onze omgeving geen megastallen en grootschalige industrie passen. Wij zijn het hier, met uitzondering van het reeds bestaande bedrijvenpark Zuid-Groningen in Ter Apel, van harte mee eens. Bovendien sluiten wij in onze visie nauw aan bij het Citta-slow-keurmerk. In deze visie ligt de focus in het verder ontwikkelen van kleinschalige lokale maar niet minder innovatieve ontwikkelingen.

Wij danken u voor de door u ingezonden steun voor het Herindelingsontwerp Westerwolde.

### **Nederlandse Bond voor Plattelandsvrouwen - Blijham**

Wij danken u voor uw steun voor een herindeling tot de gemeente Westerwolde. U zou daar ook Onstwedde aan willen toevoegen, maar daar gaan wij niet over. Mochten de inwoners van Onstwedde aangeven dat zij wensen dat hun gebied bij onze toekomstige gemeente wordt aangesloten, dan zullen wij daar graag aan meewerken, omdat een dergelijke toevoeging past binnen de visie van het Herindelingsontwerp Westerwolde.

### **Vereniging van Plaatselijke Belangen Veelerveen**

In uw zienswijze benadrukt u dat de inwoners alternatieven voor de gemeente Westerwolde resoluut van de hand hebben gewezen, maar het idee voor de gemeente Westerwolde wel van harte ondersteunen. Wij hebben dat ook waargenomen en zien net als u daartoe een aanbeveling voort te gaan op de ingeslagen weg.

Wij danken u voor de complimenten voor het Herindelingsontwerp Westerwolde. U benadrukt nog extra dat dorpenbeleid zeer wenselijk en vooral noodzakelijk is. Op pagina 32 van het Herindelingsontwerp kunt u lezen dat wij het daarmee eens zijn. Hier staat dat het bestaande intensieve kernenbeleid in de nieuwe gemeente Westerwolde voortgezet moet worden.

U geeft verder aan dat wij moeten leren onze trots op het gebied beter uit te dragen. Wat ons betreft heeft u een terecht punt; Een punt dat goed past bij onze visie op de toekomstige gemeente Westerwolde.

U wijst verder op een recent onderzoek van COELO waaruit blijkt dat grote gemeentelijke herindelingen amper voordelen bieden. Wij zijn ook op de hoogte van dit onderzoek en zien in uw opmerking een aanbeveling om een verwijzing naar dit onderzoek op te nemen in het herindelingsadvies.

U stelt vervolgens nog dat vanuit de historie het dorp Onstwedde, inclusief Smeerling, ook onderdeel zou moeten worden van de nieuwe gemeente Westerwolde en dat veel inwoners van dit dorp een dergelijke ontwikkeling zouden toejuichen. Wij vinden het niet passend om hiertoe het initiatief te nemen, maar als inwoners van Onstwedde en Smeerling aangeven dat zij vinden dat hun gebied aan de toekomstige gemeente Westerwolde toegevoegd zou moeten worden, zullen we daar graag aan meewerken. Dit gebied past niet alleen historisch, maar ook landschappelijk, cultureel en economisch heel goed bij Bellingwedde en Vlagtwedde. Het past daardoor heel goed in onze visie zoals verwoord in het Herindelingsontwerp.

Wij danken u voor het inzenden van uw zienswijze en hopen met u dat Westerwolde zich verder zal kunnen ontwikkelen als groene toeristische verblijfs- en woongemeente.

## Overheidsorganisaties aan Bellingwedde

In deze paragraaf wordt de zienswijze van de buurgemeente Rhede behandeld.

### Gemeinde Rhede (Ems, Duitsland)

In uw zienswijze wijst u op de sinds 1979 bestaande samenwerking tussen de Gemeinde Rhede (Ems) en de gemeente Bellingwedde. Net als u hebben wij deze samenwerking op het gebied van scholen, brandweer en verenigingen als zeer waardevol ervaren. De korte lijnen en de vergelijkbare omvang van de organisaties waren daarbij inderdaad zeer waardevol.

U verwacht dat een vergelijkbare samenwerking tussen een gemeente met 100.000 inwoners aan de Nederlandse zijde van de grens onmogelijk is. Ook wij verwachten dat een dergelijke opschaling te veel onbalans brengt in de verdere samenwerking.

Op dit moment werken we al op diverse terreinen samen. Door onze brandweren te laten samenwerken is het aan beide zijden van de grens veiliger geworden. We zijn verheugd te vernemen dat u mogelijkheden ziet om samen met Haren (Ems) de samenwerking juist verder uit te bouwen. We hebben al eerder besproken dat we nader gaan onderzoeken wat we voor elkaar kunnen betekenen op de grensoverschrijdende beleidsterreinen werkgelegenheid en toerisme.

U geeft tot slot aan dat u nog steeds achter het besluit van de zeventiger jaren staat, dat Rhede (Ems) een Einheitsgemeinde werd. U geeft aan dat u met een gemeente van 4.500 inwoners in staat bent geweest om alle belangrijke lokale zaken adequaat aan te pakken. Onderwerpen als woningbouw, bedrijfsleven, scholen, reddingswezen en financiën hebben zich zeer positief kunnen ontwikkelen. U geeft aan dat u derhalve weinig begrip heeft voor de tendens in Nederland om de lokale overheid in steeds grotere eenheden te organiseren.

Wij delen dat onbegrip. We hebben kunnen waarnemen dat ook een gemeente van 4.500 inwoners goed kan functioneren. Dat is de reden dat we willen opschalen naar een niveau waarop we goed met u kunnen

samenwerken op de gebieden die u voorstelt: Toerisme, economie en infrastructuur.

We zijn u erkentelijk voor het inzenden van uw zienswijze van zowel uw college als van uw raad en de daarin verwoorde steun voor ons Herindelingsontwerp.

## Bijlage: Vlagtwedde

De gemeente Vlagtwedde heeft achttien zienswijzen van individuen en families ontvangen, twee inzendingen van burgerorganisaties en zeven van omringende gemeenten en Gemeinden. Bij de eerste groep is één en bij de laatste groep zijn vier zienswijzen ook op identieke wijze aan Bellingwedde gezonden. Deze worden na pagina 69 behandeld.

### Individen en families aan Vlagtwedde

In deze paragraaf worden zeventien zienswijzen besproken die door tenminste twintig personen zijn ingezonden. Er kwamen zeven zienswijzen uit Sellingen, drie uit Vlagtwedde en één uit Ter Apel, Jipsingboertange en Jipsinghuizen en Musselkanaal (gemeente Stadskanaal).

#### Sellingen

U noemt vier punten waarom u bezwaar heeft tegen de totstandkoming van de gemeente Westerwolde. U bent overigens niet tegen herindeling op zich, maar vindt Westerwolde te klein en er zou wat u betreft een derde gemeente, bijvoorbeeld Stadskanaal, aan toegevoegd dienen te worden om voldoende omvang te behalen.

Het eerste punt dat u noemt is dat Westerwolde te klein zou zijn, waardoor noodgedwongen samenwerking met andere gemeenten noodzakelijk blijft. Wij beseffen dat en sterker nog, deze intergemeentelijke, niet vrijblijvende en resultaatgerichte samenwerking vormt naast de fusie een belangrijk onderdeel van ons Herindelingsontwerp.

Overigens zullen ook de fusievarianten die in de rapporten Jansen I en II voorgesteld worden precies dezelfde samenwerkingsverbanden moeten aangaan. Het is een gegeven dat het aantal samenwerkingsverbanden zelfs niet daalt.

Of het voor ambtenaren minder aantrekkelijk is om voor een kleine gemeente te werken, is een punt van discussie. Ambtenaren in kleine gemeenten ervaren de kortere lijnen naar het bestuur soms als erg prettig, terwijl hun werkzaamheden vaak heel divers zijn. In een grotere gemeente is het werk inderdaad vaak wat gespecialiseerder, maar dat betekent naar ons gevoel vooral dat er een andere uitdaging is. Welke uitdaging door ambtenaren het meest aantrekkelijk ervaren wordt, zal verschillen per ambtenaar.

Uw derde punt is dat de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde te veel samenhang qua landschap en structuur vertonen en niets aan elkaar toevoegen. U kunt in onze visie lezen, dat wij dat juist als voordeel zien. De gemeente kan zich specialiseren om voor onze regio specifieke uitdagingen het hoofd te bieden.

De winst van een homogene gemeente is naar onze overtuiging juist dat het gemeentebestuur de niche van een modern fijschalig duurzaam toerisme goed kan ondersteunen door zich als gemeente in die richting te specialiseren. Bellingwedde en Vlagtwedde voegen vergelijkbaar landschap aan elkaar toe, maar niet om elkaars toeristen af te snoepen, maar juist om gezamenlijk meer toeristen te trekken.

U heeft, dat is uw vierde punt, gelijk dat economische diversiteit spreiding van risico met zich mee brengt. Deze diversiteit hoeft zich echter niet binnen de grenzen van de gemeente te houden. Wij zien de toekomstige gemeente als een woongemeente tussen diverse grotere gemeenten, zoals Stadskanaal, maar ook Veendam, Winschoten, Emmen, Papenburg en Leer (zie pagina 33). Forensen houden zich in onze visie niet aan gemeentegrenzen.

Tot slot nog een laatste punt. De gemeente Stadskanaal heeft consequent aangegeven meer te zien in een grootschaliger fusie dan door de variant die u wordt voorgesteld. Dit bemoeilijkt daarmee het door u voorgesteld voorstel.

Wij danken u voor het inzenden van uw zienswijze.

### Vlagtwedde

Met plezier nemen wij kennis van uw steun voor de totstandkoming van wat u noemt de prachtige gemeente Westerwolde. U geeft aan dat u graag zou zien dat de kern Onstwedde aan de gemeente zou worden toegevoegd, maar dat u niet weet of dat kan en hoe dat moet.

Welnu: Het kan, maar voor een dergelijke grenswijziging zijn wij afhankelijk van de medewerking van de gemeente Stadskanaal en de provincie Groningen. Wij hebben niet de bevoegdheid om een dergelijke grenswijziging door te voeren. We vinden het, als vertegenwoordigers van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde, ook niet onze taak om een initiatief in deze richting te nemen. Dit hoort toch in eerste instantie te komen vanuit de inwoners van Onstwedde zelf.

Een toevoeging van Onstwedde past overigens wel in de visie zoals is verwoord in het Herindelingsontwerp Westerwolde, zodat we zeker zullen meewerken als een dergelijke grenswijziging door de inwoners van Onstwedde of door de gemeente Stadskanaal geagendeerd wordt.

U roept ons op om dicht bij onze burgers te blijven en 'ons niet in een grote bureaucratie te fietsen'. Deze oproep zien we als bevestiging dat we met onze visie de juiste richting te pakken hebben. We zullen ons dan ook binnen de wettelijke mogelijkheden blijven richten op de totstandkoming van de gemeente Westerwolde.

Wij danken u voor het inzenden van uw zienswijze.

### Vlagtwedde

U onderschrijft onze visie op de herindeling zoals verwoord in het Herindelingsontwerp Westerwolde volledig en roept ons op door te gaan en vol te houden om voor de menselijke schaal te kiezen.

Wij danken u voor het indienen van uw zienswijze en de daarin verwoorde steun aan het Herindelingsontwerp Westerwolde. We zullen ons binnen de wettelijke mogelijkheden blijven richten op de totstandkoming van de gemeente Westerwolde.

### Musselkanaal

In uw zienswijze geeft u twee punten aan. Enerzijds vindt u dat de Veenkoloniën en Westerwolde niet bij elkaar passen, terwijl Bellingwedde en Vlagtwedde heel goed met elkaar kunnen samenwerken ('dat akkedaiert best').

Anderzijds bent u van mening dat Onstwedde 'mit aal wat ter tou heurt' aan de toekomstige gemeente Westerwolde moet worden toegevoegd.

Ten aanzien van het eerste punt zijn wij van mening dat het inderdaad goed is een cultureel homogene gemeente te maken (zie pagina 33 van het Herindelingsontwerp). Uw stelling wordt eveneens onderschreven door commissie Jansen die heeft waargenomen dat gemeenten in het Groningse te weinig gunnen. Dat zijn andere woorden voor wat u 'afstotingsverschijnselen en allergische reacties' noemt. Wij zijn echter van mening dat samenwerken tussen Westerwolde en de Veenkoloniale gemeenten wel kan, maar dat een grote gemeente niet de enige manier is om economische doelmatigheid te realiseren. Als Westerwolde kunnen we ons juist beter specialiseren in datgene waar Westerwolde goed in is.

Volgens u is op een vergadering van de Historische Verain Westerwol van 21 juni jongstleden een lans gebroken dat Onstwedde 'mit aal wat ter tou heurt' van zich moet laten horen om ervoor te strijden onderdeel van de toekomstige gemeente Westerwolde te worden. Muzzel, Smirlke, Ter Moars, Ter Wuppen, Höfte, Holte, Tange-Alteveer en Weskenhoezen horen volgens u gewoon bij Westerwolde. Wij, en iedereen die deze omgeving kent, zullen het daarmee eens zijn. U roept de inwoners Onstwedde op om van zich te laten horen. Daarmee richt u uw oproep aan het juiste adres. Als bestuurders van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde vinden we dat we niet buiten onze gemeentegrenzen moeten besturen, maar we zullen wel meewerken als de inwoners van Onstwedde en omgeving aangeven dat ze graag zien dat hun grondgebied aan de gemeente Westerwolde wordt toegevoegd. Een dergelijke grenswijziging past binnen de visie zoals die is verwoord in het Herindelingsontwerp Westerwolde.

We danken u voor het inzenden van uw zienswijze.

#### **Jipsingboertange**

In uw zienswijze geeft u onomwonden aan dat u voor de totstandkoming bent van de gemeente Westerwolde. Dit onderbouwd u met vijf duidelijke punten.

Het eerste punt is dat platteland en stad gebieden zijn die elkaar nodig hebben en dat zij elkaar maximaal aanvullen als ze vanuit verschillende inzichten bestuurd worden. Dit is in het kort wat wij in het Herindelingsontwerp proberen te zeggen vanaf pagina 33. We stellen daarin een toekomst voor van een homogene gemeente die met haar omgeving samenwerkt.

Uw tweede punt sluit hierbij aan. Bij deze samenwerking moet aandacht zijn voor democratische controle. Voorstanders van een grootschaliger herindeling hopen op een afname van samenwerkingsverbanden zodat de controle door één gemeenteraad geborgd zal worden, maar zoals u opmerkt en in het Herindelingsontwerp op pagina 43 is te lezen, zal dat nauwelijks het geval zijn. Voor jeugdzorg, ouderenzorg, enz. blijft noodzakelijk dat gezocht wordt naar verbetering van de democratische controle.

Een gemeentehuis moet, is uw derde punt, inderdaad goed toegankelijk zijn. We kunnen niet beloven dat de toekomstige gemeente tussen Kerst en Nieuwjaar open is, maar dat wil niet zeggen dat de zorgtaken dan niet zullen worden uitgevoerd. Het al dan niet open zijn van een gemeentehuis is voor zorg bij een cliënt immers niet altijd van belang.

U heeft gemerkt dat op een bijeenkomst van de gemeente over participatie bij de presentatie veel jargon is gebruikt. Hoewel dit niet direct te maken heeft met de herindeling, pakken we dit signaal op en zullen we het doorgeven binnen de organisatie, zodat het zich in de toekomst zo weinig mogelijk zal voordoen.

Uw vijfde punt is dat de burger grotere afstanden zal moeten afleggen in een grotere gemeente. We zijn het met u eens dat dit niet duurzaam is. We kunnen daar aan toevoegen dat in een grotere gemeente niet alleen burgers verder moeten reizen naar het gemeentehuis, maar omgekeerd, ambtenaren voor het uitvoeren van hun werkzaamheden ook verder moeten reizen. Een deel zullen we gaan ondervangen door meer service via internet aan te bieden, maar soms blijft direct contact nodig.

U geeft aan dat als de gemeente dan toch groter moet, dat de gemeente dan maar zo groot als de hele provincie Groningen moet worden. U zult begrijpen dat dit strijdig is met onze visie. We zijn dan ook blij, dat ook u kiest voor een nieuw te vormen gemeente Westerwolde en danken u voor het inzenden van uw zienswijze.

### **Vlagtwedde**

We lezen uw zienswijze als een pleidooi tegen een gemeente van 100.000 inwoners en voor de gemeente Westerwolde en daarmee als instemming met het Herindelingsontwerp Westerwolde.

U baseert uw visie op een aantal punten. In de eerste plaats constateert u aan de hand van voorbeelden in onder meer de onderwijsgroep Amarantis, maar ook bij woningbouwcorporaties, zorginstellingen en de boekhandel Polare, dat grootschalige fusies vaak leiden tot een debacle. U vraagt zich af of de provincie bij haar voorstel wel voldoende kennis van de eigenheid, de taal en de cultuur van de gemeenten heeft.

U vraagt zich zelfs af of D66 nog de democratische partij is, die draagvlak hoog in haar vaandel heeft staan. In ieder geval constateert u dat de grenzen die op de tekentafel getrokken zijn niets te maken hebben met de grenzen die inwoners van het gebied zelf trekken. Dit is een pleidooi om democratische processen op zo laag mogelijk niveau voorrang te geven.

Westerwolde heeft volgens u een *unique selling point*: *'geen oprukkende industrieterreinen maar grazende Lakenvelders, geen snelwegen maar wandel en fietspaden, geen lawaai-sportcentrum maar kleinschalige culturele activiteiten.'* Dit is in andere woorden wat ons voor ogen staat als we onze visie voor de toekomst van Westerwolde beschrijven. Op pagina 37 van het Herindelingsontwerp Westerwolde staat dat in de toekomstige gemeente: *'ruimte (is) voor ondernemers die ecologische productie van hoge kwaliteit voorstaan (...) geen massatoerisme, maar kleinschaliger toerisme dat aansluit bij natuurontwikkelingen.'*

Het mag duidelijk zijn, dat we andere woorden gebruiken, maar wel uw visie delen. Grote organisaties blijken vaak geen grote oplossingen, maar grote problemen. Wij zoeken daarom nadrukkelijk draagvlak bij de inwoners van onze gemeenten en zijn blij u te kunnen mededelen dat op bijeenkomsten in 2013 ruim steun is uitgesproken voor de herindelingsvariant Westerwolde. Vervolgens hebben de beide raden van de gemeenten unaniem voor deze variant gekozen. Bij het doornemen van de zienswijzen blijkt bovendien dat verreweg de meeste zienswijzen de totstandkoming van Westerwolde steunen en opvallend weinig zienswijzen kiezen voor één van de varianten die door de commissie Jansen is voorgesteld.

Of Plasterk zijn Waterloo in Westerwolde zal halen, hangt ervan af. Volgens de Beleidskader Gemeentelijke Herindeling (27 juni 2013) 'is en blijft volgens de minister het uitgangspunt dat herindelingen van onderop tot stand komen, ofwel geïnitieerd worden door de gemeente zelf'. De provincie komt pas in beeld als 'na jarenlange discussie blijkt dat het de gemeenten onderling niet lukt om (...) tot een voorstel te komen'. Aangezien Bellingwedde en Vlagtwedde, met steun van de eigen bevolking, er uit is gekomen, ligt het in lijn met het beleidskader dat de minister het Westervolder initiatief steunt.

U bent van mening dat Onstwedde en omgeving prima past bij een toekomstige gemeente Westerwolde. Dat zijn we met u eens. We vinden echter dat wij niet het initiatief behoren te nemen. Als de inwoners van Onstwedde, eventueel met medewerking van de gemeente Stadskanaal, wel een dergelijk initiatief neemt, zijn we uiteraard bereid hieraan onze medewerking te verlenen.

We danken u voor de door u ingezonden zienswijze en de daarin vervatte steun voor het door ons ingezette beleid.

#### Ter Apel

U geeft in uw zienswijze aan dat u geen voorstander bent van de totstandkoming van de gemeente Westerwolde, maar meer ziet in een gemeente Zuidoost-Groningen. U baseert dat onder meer op het rapport van de commissie Jansen. Volgens ons zijn er twee rapporten Jansen die elk een ander voorstel hebben voor de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde. U kiest blijkbaar voor het voorstel van het tweede rapport.

Wij willen graag ingaan op de punten die u noemt.

U stelt dat de commissie Jansen heeft geconstateerd dat er in de regio geen draagvlak bestaat voor de gemeente Westerwolde. In zoverre heeft u gelijk, dat bestuurders van andere gemeenten dan Bellingwedde en Vlagtwedde voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 opperen dat er een gemeente Westerwolde wordt gevormd.

Uit ingediende zienswijzen blijkt er echter slechts één gemeente bezwaar te hebben tegen een fusie van beide gemeenten. Andere gemeenten in Groningen, Drenthe en Duitsland hebben geen bezwaar of wensen ons zelfs succes.

Daarnaast zijn wij met minister van Binnenlandse Zaken van mening dat herindeling van onderop moet komen. Dat betekent dat draagvlak vooral gezocht moet worden bij de inwoners en gemeenteraden van een gebied. Onze contacten met burgers, peilingen op bewonersavonden, de ingediende zienswijzen en de unanieme steun van de raden van Bellingwedde en Vlagtwedde laten juist een krachtig draagvlak zien voor de vorming van de gemeente Westerwolde. Hieruit concluderen we dat de totstandkoming van de gemeente Westerwolde uitvoerbaar is.

In uw tweede kritiekpunt geeft u aan dat samenwerking met omliggende gemeente niet gelijkwaardig zal zijn. We hebben in het Herindelingsontwerp daar ook aandacht aan besteed en komen vanaf pagina 47 tot een andere conclusie. Er zijn voldoende voorbeelden van regio's met differentiatie in omvang en profiel van gemeenten, zonder dat dit leidt tot verstoring van het regionale evenwicht. Wij zoeken evenwicht door een complementaire gemeente te zijn voor de omliggende gemeenten. Hierdoor blijft er voor de omliggende gemeenten in uw woorden 'iets te halen'.

U heeft gelijk dat de kaderstellende rol van de raad onder druk staat bij intergemeentelijke samenwerking. Wij stellen daar echter tegenover dat veel intergemeentelijke samenwerkingsverbanden gewoon blijven bestaan, zie pagina 43, ook als er een gemeente Zuidoost Groningen zal ontstaan. Er zal, zelfs bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, behoefte blijven bestaan aan bovengemeentelijke samenwerking.

U heeft gelijk dat grotere gemeenten in staat zijn op meer terreinen kennis in huis te halen. Het voorstel om te komen tot de gemeente Westerwolde is echter gericht om te komen tot een homogene gemeente en dus tot een gemeente met geringe diversiteit aan problemen. Met andere woorden: Er zullen minder specialisten nodig zijn.



Uw citaat uit het rapport Jansen I (pagina 51) 'behalve grootschaligheid zullen de nieuwe gemeenten daarom tegelijkertijd ook kleinschaligheid moeten stimuleren, faciliteren of organiseren op het niveau van dorpen en kernen' klinkt ons minder als muziek in de oren dan u verwacht. De grootschalige gemeenten zullen het wel moeten, maar de prangende vraag is of ze slagen. Onderzoek, zowel in Nederland als daarbuiten, blijkt dat het een forse uitdaging is die door veel lokale overheden niet adequaat wordt gepareerd. De enkele positieve uitzonderingen rechtvaardigen niet het optimisme van het rapport Jansen. Als u verder leest, kunt u zien dat ook de commissie Jansen aandringt op een forse inzet zonder welke kleinschaligheid binnen een grote gemeente niet georganiseerd kan worden.

Wij kiezen daarom voor een eenvoudiger oplossing: Gemeenten die aansluiten bij de identiteit van een bepaald gebied. Wij zijn niet direct bevreesd dat de identiteit verdwijnt als Westervolde zou opgaan in een gemeente Zuidoost Groningen, maar we moeten wel denken aan het gezegde dat een taal een dialect met een leger is. De identiteit van Westervolde staat wel een stuk sterker als er een gemeentebestuur is dat zich in eerste instantie gehouden voelt om met die identiteit te beschermen. Na toevoeging aan een gemeente waarin grotere kernen als Veendam en Stadskanaal de dienst gaan uitmaken, zullen de inwoners van Westervolde zich teruggeworpen voelen op hun dorpskern en, in uw woorden, er niet bij zijn als in een gemeenteraad besluiten moeten worden genomen over het Westervoldse gebied.

De bescherming van een identiteit is niet uitsluitend op nostalgische gronden nuttig, maar ook voor het bevorderen van vrijwilligerswerk en het bevorderen van toerisme. De commissie Jansen II erkent dit op pagina 16 van haar rapport. Zij herkent het nut van Citta-slow, maar zij ziet echter niet dat de aansluiting van Bellingwedde en Vlagtwedde aan de internationale vereniging beëindigd moet worden zodra deze gemeenten toetreden tot een gemeente van de omvang van Zuidoost Groningen.

Uw optimisme over de kracht van de kernen in Westervolde delen wij niet. We verwachten dat een aantal kernen inderdaad in staat zijn om de eigen identiteit te bewaren, maar in andere kernen zal dit streven een kwijnend bestaan leiden. Bovendien zal een overkoepelend Westervoldse gevoel minder krachtig leven als het afhankelijk is van vrijwilligers in afzonderlijke dorpen.

Kortom: We delen uw zienswijze niet. Wij vinden dat draagvlak van een gemeente in eerste instantie niet moet komen van bestuurders van omliggende gemeenten, maar van de inwoners van de gemeente zelf, dat Westervolde wel degelijk iets te bieden heeft aan haar omgeving en een gemeenteraad ook in een gemeente Zuidoost-Groningen nog steeds te maken krijgt met bovengemeentelijke samenwerking, inclusief alle problemen voor haar kaderstellende en toezichhoudende rol.

We hopen dat u er begrip voor heeft dat we in uw zienswijze geen aanleiding zien om tot een ander standpunt te komen.

### **Sellingen**

U geeft in uw zienswijze aan dat het een gunstige ontwikkeling voor de regio is dat Westervolde officieel één gemeente gaat worden. U wijst op het specifieke karakter en de eigen cultuur van Westervolde.

Vervolgens geeft u aan dat, om Westervolde compleet te maken, het Westervoldse gedeelte van de gemeente Stadskanaal nog toegevoegd kan worden.

Om met het laatste punt te beginnen. Wij vinden het niet de taak van de gemeentebesturen van Bellingwedde en Vlagtwedde om het initiatief te nemen om het Westervoldse deel van de gemeente Stadskanaal aan de toekomstige gemeente Westervolde toe te voegen. Het initiatief zou moeten komen vanuit de ge-

meente Stadskanaal of van de inwoners van het Westerwoldse gebied. Uw voorstel past wel goed in de visie die is te vinden in het Herindelingsontwerp Westerwolde. We kunnen dus wel toezeggen dat als de inwoners van dit gebied zich bij Westerwolde willen aansluiten, wij daar graag onze medewerking aan verlenen.

Wij zijn u tenslotte dankbaar voor uw steun voor het Herindelingsontwerp Westerwolde.

#### **Vlagtwedde**

In uw zienswijze geeft u aan dat u voorstander bent voor de totstandkoming van de gemeente Westerwolde. U geeft daarbij een aantal argumenten.

In de eerste plaats beziet u het vanuit historisch perspectief. Een vergelijkbare bevolking en hun activiteiten zijn verbonden door de levensader die de Ruiten Aa nog steeds is en waar de EHS (Ecologische Hoofdstructuur) prachtig bij aansluit. U zegt daarmee in uw woorden wat wij bedoelen met de tekst uit het Herindelingsontwerp over de geschiedenis op pagina 29 en over de homogeniteit van het gebied op pagina 31.

U ziet ook niet goed welke voordelen een nog grotere gemeente biedt. Drentse gemeenten van vergelijkbare omvang functioneren immers ook prima. Wij zien dat evenmin. Vaak wordt aangegeven dat grotere gemeenten efficiënter zijn en meer specialisten in dienst kunnen nemen, maar wij stellen daar tegenover dat als je een homogeen gebied (met vergelijkbare bevolking en activiteiten) samenvoegt, de variatie aan problemen klein is en je als gemeente je kunt specialiseren in het bestrijden van die problemen die in het gemeentelijk gebied voorkomen (zie pagina 47 van het Herindelingsontwerp). Eén van de problemen die de gemeente Westerwolde moet oppakken, en dat merkt u ook op, is dat meer aandacht aan de toeristische sector zal moeten worden gegeven.

Een ander punt dat u noemt is dat u vreest dat Westerwolde, als dat in een gemeente komt waarin ook de kern Stadskanaal ligt, ons gebied het afvoerputje van Stadskanaal wordt. U wijst daarbij op toeristische publicaties waarin Stadskanaal wordt aangeprezen als de parel van Westerwolde.

Wij zien onze verhoudingen met Stadskanaal toch een beetje anders. Westerwolde is een prachtige streek die een eigen gemeente verdient, maar die gemeente zal zeker moeten samenwerken met haar buurman Stadskanaal of met de toekomstige gemeente waarin Stadskanaal ligt. Wij willen ons profileren als fijnchalige toeristische woongemeente en daarbij horen volgens onze visie kernen waar grootschaliger werkgelegenheid gevestigd is. Stadskanaal hoort daarbij, zoals u kunt lezen op pagina 33 van het Herindelingsontwerp.

U vindt dat Onstwedde en omgeving aan Westerwolde zou moeten worden toegevoegd. Wij vinden het niet passend om hiertoe het initiatief te nemen, maar als inwoners van Onstwedde e.o. aangeven dat zij vinden dat hun gebied aan de toekomstige gemeente Westerwolde toegevoegd zou moeten worden, zullen we daar graag aan meewerken. Het past daardoor heel goed in de visie zoals verwoord in het Herindelingsontwerp.

Wij danken u voor het inzenden van uw zienswijze en uw steun voor het Herindelingsontwerp Westerwolde.

### Sellingen

In uw zienswijze geeft u klip en klaar aan dat u het Herindelingsontwerp Westerwolde op alle punten onderschrijft. Wij zullen uw advies om door te gaan met de geplande herindeling naar vermogen opvolgen. U heeft wellicht in de krant gelezen over de brief van Gedeputeerde Staten van Groningen van 8 juli jl., waarin de colleges van oost Groninger gemeenten worden uitgenodigd deel te nemen aan een open overleg. Wij mogen gedurende dat overleg geen verdere voorbereidingen treffen voor een herindeling. Daar zullen we ons aan houden, maar we dienen uiteraard ook opdrachten van onze gemeenteraad uit te voeren. Tot nu toe stuurden de raden aan op een herindeling tot de gemeente Westerwolde en als zij daarbij blijft, wordt dat onze inzet op het open overleg.

We danken u voor het inzenden van uw zienswijze.

### Sellingen

In uw zienswijze geeft u aan dat u volledig instemt en zich zelfs verheugt over het feit dat het college van Vlagtwedde een kleinschalige gemeente als goede mogelijkheid zit om een stabiele en financieel gezonde toekomst tegemoet te gaan. U vindt verder dat met dit voorstel de politiek dichter bij de burger blijft.

Wij herkennen in deze zienswijze wat wij hebben geschreven op pagina 48 over de financiën en op pagina 45 over de afstand tussen burger en politiek.

We danken u voor het inzenden van uw zienswijze.

### Vlagtwedde

In uw zienswijze geeft u aan dat u de voorgenomen fusie van Vlagtwedde met Bellingwedde van harte ondersteunt.

Wij danken u voor uw goede wensen om de totstandkoming van de gemeente Westerwolde verwezenlijkt te krijgen. We ervaren dat als een aanmoediging om voort te gaan op de ingeslagen weg.

### Sellingen

In uw zienswijze geeft u aan dat u voorstander bent voor een herindeling op kleinere schaal dan die door de provincie wordt voorgesteld en wel op de schaal van Westerwolde.

In uw uitgebreide zienswijze noemt u acht punten. Deze punten luiden, als we het goed samenvatten, als volgt:

1. Het overgrote deel van de inwoners steunen het voorstel tot herindeling op de schaal van Westerwolde en zijn tegen een herindeling op grotere schaal;
2. U ervaart positieve en persoonlijke behandeling door de gemeentelijke organisatie en politiek van Vlagtwedde en u verwacht dat dit bij een schaalvergroting groter dan Westerwolde niet langer het geval zal zijn;
3. Het keurmerk Citta-slow zou bij te grootschalige herindeling zo goed als zeker verloren gaan;
4. U vindt het jammer dat herindeling langs gemeentegrenzen loopt, want naar uw mening horen Onstwedde en misschien nog enkele kernen bij Westerwolde;
5. Als de uitvoeringstaken (in jargon: De drie decentralisaties) per 1 januari 2015 gemeentetaken worden, een grootschalige herindeling daarvoor noodzakelijk is, maar deze pas in 1 januari 2018 gereed komt, zou dat betekenen dat deze taken drie jaar lang niet goed zouden kunnen worden uitgevoerd. Dat verbaast u zeer;

6. U ziet dat elders ook gemeenten met 24.000 inwoners functioneren. Westerveld in Drenthe blijkt met 19.000 inwoners ook te kunnen functioneren. U ziet daarom niet de noodzaak van een grotere opschaling;
7. U heeft begrepen dat de kosten na herindeling niet dalen, waaruit volgt dat grootschalige herindeling geen financiële voordelen heeft;
8. U hoopt en vertrouwt erop dat uw zienswijze het provinciebestuur op andere gedachten zal brengen en de wens van de inwoners van Vlagtwedde en Bellingwedde zal respecteren.

Hieronder bespreken we deze acht punten.

*Ad 1. Het overgrote deel van de inwoners steunen het voorstel tot herindeling op de schaal van Westerwolde en zijn tegen een herindeling op grotere schaal*

Wij ervaren eveneens veel steun voor het Herindelingsontwerp Westerwolde. Deze steun hebben we waargenomen op bijeenkomsten in dorpshuizen, bij de unanieme ondersteuning van de raden van Bellingwedde en Vlagtwedde, krantenartikelen en het aantal ondersteunende zienswijzen, waaronder die van u.

*Ad 2. U ervaart positieve en persoonlijke behandeling door de gemeentelijke organisatie en politiek van Vlagtwedde en u verwacht dat dit bij een schaalvergroting groter dan Westerwolde niet langer het geval zal zijn*

Wij danken u voor het compliment. Het is inderdaad ons streven dit voort te zetten in de nieuw te vormen gemeente. Op pagina 46 van het Herindelingsontwerp schrijven we bijvoorbeeld dat een minder grote gemeente slagvaardiger en flexibeler kan opereren. Dit is mogelijk, omdat als burgers contact hebben met ambtenaren, ze eerder in contact zijn met de ambtenaar die daadwerkelijk beslissingen kan nemen of direct contact heeft met bestuurders. Grotere gemeenten moeten zich vaak bureaucratischer organiseren.

*Ad 3. Het keurmerk Citta-slow zou bij te grootschalige herindeling zo goed als zeker verloren gaan*

Het keurmerk Citta-slow sluit aan bij de visie voor de fusiegemeente Westerwolde en biedt kans op versterking van de economische ontwikkelingen. Hoewel de filosofie van Citta-slow niet direct met de omvang van gemeenten te maken heeft, is er door de internationale organisatie toch besloten om een maximum grootte voor de omvang van gemeenten in te stellen. Het internationale keurmerk Citta-slow gaat derhalve mogelijk verloren bij een herindeling naar een gemeente met meer dan 50.000 inwoners.

*Ad 4. U vindt het jammer dat herindeling langs gemeentegrenzen loopt, want naar uw mening horen Onstwedde en misschien nog enkele kernen bij Westerwolde*

We zijn het met u eens dat Onstwedde past binnen Westerwolde en past binnen de visie die is verwoord in het Herindelingsontwerp Westerwolde. Wij vinden echter dat het initiatief tot toevoeging van Onstwedde aan Westerwolde van de inwoners van Onstwedde zelf moet komen. De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde gaan niet over dat gebied.

Het keurmerk Citta-slow zal overigens niet vervallen bij een fusie van Bellingwedde, Vlagtwedde en het Onstwedder deel van de gemeente Stadskanaal.

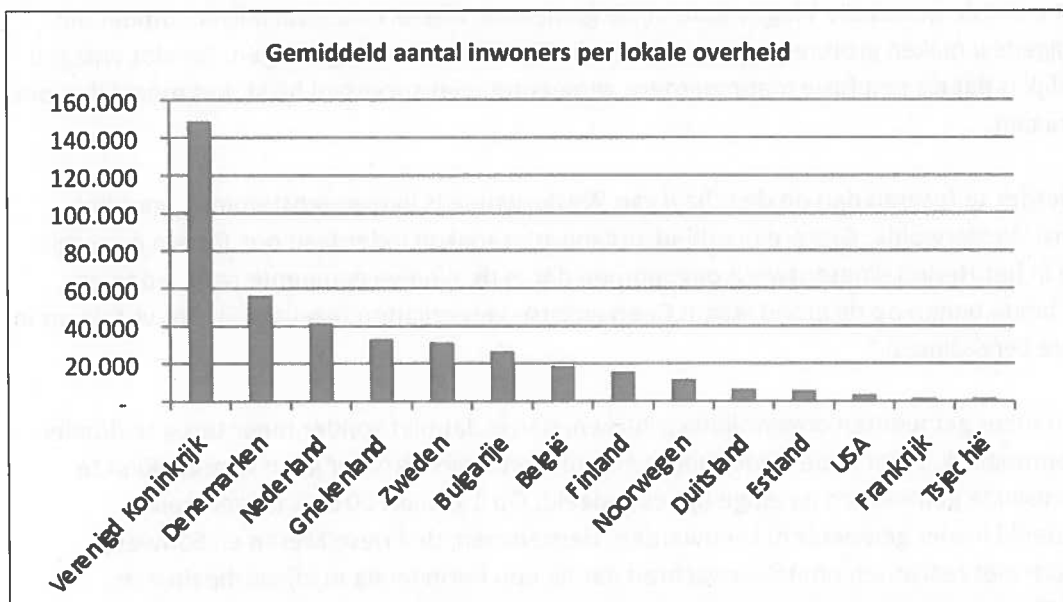
Ad 5. *Als de uitvoeringstaken (in jargon: De drie decentralisaties) per 1 januari 2015 gemeentetaken worden, een grootschalige herindeling daarvoor noodzakelijk is, maar deze pas in 1 januari 2018 gereed komt, zou dat betekenen dat deze taken drie jaar lang niet goed zouden kunnen worden uitgevoerd. Dat verbaast u zeer*

Het verbaast ons ook. Het is net zo vreemd als de opdracht om drie jaar lang auto te rijden zonder auto. We kunnen u dan ook geruststellen dat we nu al begonnen zijn met het oppakken van deze uitvoeringstaken en doordat kleine gemeenten flexibel zijn, er als een van de eersten in Groningen klaar voor zijn. Met andere woorden: We hebben al een auto.

Ad 6. *U ziet dat elders ook gemeenten met 24.000 inwoners functioneren. Westerveld in Drenthe blijkt met 19.000 inwoners ook te kunnen functioneren. U ziet daarom niet de noodzaak van een grotere opschaling*

U heeft ook op dit punt gelijk. Op 1 januari 2014 hadden 180 gemeenten minder dan 24.000 inwoners. Er zijn op dit moment zelfs 33 gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. Het kabinet vond aanvankelijk dat gemeenten minstens 100.000 inwoners moesten hebben, maar ook dat standpunt is verlaten. Het gaat er volgens ons dan ook niet om hoeveel inwoners een gemeente heeft, maar of een gemeente de taken aan kan die in haar gebied spelen. Het komt ons vreemd voor dat voor Groninger gemeenten een minimum van 100.000 geldt, terwijl elders in het land gemeenten met minder dan een kwart van dat aantal inwoners wel goed kunnen functioneren.

In onderstaande tabel kunt u de omvang van Westerwolde vergelijken met de gemiddelde grootte van gemeenten of lokale overheden in een aantal landen.



In het Verenigd Koninkrijk zijn de lokale overheden overigens weer onderverdeeld in meer dan 10.000 civil parishes met een gemiddeld aantal inwoners van 6.000. Kortom: Westerwolde is gerekend naar inwonertal niet klein.

Ad 7. *U heeft begrepen dat de kosten na herindeling niet dalen, waaruit volgt dat grootschalige herindeling geen financiële voordelen heeft*

Het is juist dat uit recent onderzoek van het COELO is gebleken dat de omvang van een gemeente niet leidt tot besparingen. Hetzelfde onderzoek laat bovendien zien dat er geen aanwijzingen zijn dat in grootschaliger gemeenten de dienstverlening beter is.<sup>52</sup>

Ad 8. *U hoopt en vertrouwt erop dat uw zienswijze het provinciebestuur op andere gedachten zal brengen en de wens van de inwoners van Vlagtwedde en Bellingwedde zal respecteren*

Uw brief zal samen met alle andere zienswijzen in de raden van Bellingwedde en Vlagtwedde in het openbaar worden besproken. De raden beslissen of ze aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen zullen worden doorgezonden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in haar Beleidskader Herindeling (27 juni 2013) aangegeven dat 'herindelingen van onderop tot stand behoren te komen, ofwel geïnitieerd worden door de gemeenten zelf'. Alleen als gemeenten er onderling niet uitkomen, past het dat de provincie de knoop doorhakt. Wij vinden dat we een goed voorstel hebben en zijn blij met uw steun daarvoor.

Het spreekt voor zich dat wij ons kunnen vinden in de door u genoemde punten. Wij danken u voor het inzenden van uw zienswijze.

In uw zienswijze noemt u een aantal punten die van belang zijn bij de discussie over de herindeling. In de eerste plaats hoopt u dat de gemeente Vlagtwedde bij de gemeente Westerwolde zal blijven, omdat die groot genoeg is. Volgens u maken grotere besturen ook de nodige fouten en vergissingen. Tot slot vraagt u zich af of het mogelijk is dat als een fusie met meerdere gemeenten niet succesvol blijkt, het mogelijk is om de fusie terug te draaien.

Uw wens om niet verder te fuseren dan op de schaal van Westerwolde is in overeenstemming met het Herindelingsontwerp Westerwolde. Grotere overheidsorganisaties maken inderdaad ook fouten en vergissingen. Wij hebben in het Herindelingsontwerp opgenomen dat in de nieuwe gemeente raadsleden en bestuursleden met beide benen op de grond staan: Geen grootse vergezichten (pagina 46). Dat voorkomt in ieder geval ook grote vergissingen.

Mocht een fusie van meer gemeenten onvermijdbaar blijken, dan is dat niet zonder meer terug te draaien. Op zich is het niet onmogelijk, maar in de Nederlandse geschiedenis zijn hiervoor geen voorbeelden te vinden. Er zijn wel mislukte gemeenten na enige tijd opgedeeld. Op 1 januari 2014 is de gemeente Boarnsterhim opgedeeld in vier gemeenten: Leeuwarden, Heerenveen, de Friese Meren en Súdwest Fryslân. Het is daarom niet realistisch om te verwachten dat na een herindeling in bijvoorbeeld een gemeente Zuidoost-Groningen, deze gemeente mogelijk later weer in delen gesplitst zal worden. Het vervolg van uw brief heeft geen betrekking op uw zienswijze, maar op de landbouw in onze gemeente en de wereldvoedselsituatie. Hierop zullen we in een aparte brief antwoorden.

We danken u vriendelijk voor het kenbaar maken van uw zienswijze.

<sup>52</sup> *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform, M.A. Allers, J.B. Geertsema, Research Institute SOM, Universiteit Groningen.*

## Sellingen

In uw zienswijze noemt u een drietal aspecten. Het gebied Westerwolde heeft volgens u door historie en cultuur een bepaalde eigenheid gekregen: Meer Nedersaksisch. Het landschap ademt de rust van vroeger, geheel anders dan het Veenkoloniale gebied ten westen van Westerwolde.

U geeft verder aan dat Vlagtwedde en Bellingwedde makkelijk contact leggen met de aangrenzende Duitse gemeenten dankzij het feit dat daar dezelfde taal wordt gesproken.

Tenslotte geeft u aan dat Stadskanaal doorschiet in stadse allures in pogingen zich te ontworstelen van de armoede die de ontginning van het veen met zich mee bracht.

Het eerste punt dat u noemt is inderdaad een centraal punt in het Herindelingsontwerp Westerwolde. Deze toekomstige gemeente is met de gemeenten Haren (Ems) en Rhede (Ems), Dörpen en Lathen de groene contramal voor de grotere plaatsen met meer stedelijke en industriële allures in onze omgeving. De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde hebben dat, zoals u schrijft, weten te bewaren en de gemeente Westerwolde kan dat verder koesteren.

Uit zienswijzen die we van de Duitse gemeenten Haren, Rhede, Dörpen en Lathen hebben mogen ontvangen, blijkt dat zij de samenwerking net zo waarderen als u dat doet en net als u goede mogelijkheden zien om die samenwerking verder te ontwikkelen met de gemeente Westerwolde.

Het gaat er ons niet om of, zoals u schrijft, Stadskanaal stadse allures heeft. We hebben in het Herindelingsontwerp gekozen voor een homogeen gebied: Een innovatieve landelijke gemeente waarbinnen ruimte is voor ecologische en streekgebonden productie en kleinschalig toerisme, zoals is geschreven op pagina 37 van het Herindelingsontwerp.

Wij danken u voor uw positieve reactie op het Herindelingsontwerp Westerwolde.

## Sellingen

In uw uitgebreide zienswijze noemt u een aantal punten die wij hier in een enigszins aangepaste volgorde hebben gezet, we ze gestructureerd kunnen bespreken.

1. De gedeputeerde Wilpstra gebruikt het rapport van de commissie Jansen, Grenzeloos Gunnen, als wet. Daardoor moet het rapport in het Herindelingsontwerp Westerwolde worden weersproken. Daarvoor heeft u de volgende tips:
  - a. De 100.000 wordt niet langer door het kabinet als doelstelling gehandhaafd;
  - b. De commissie Jansen heeft onterecht geen aandacht voor de historische achtergrond;
2. Vlagtwedde + Bellingwedde = Nog net geen Westerwolde; Vlagtwedde, Bellingwedde met Onstwedde = Westerwolde:
  - a. Een omvang tussen de 17.000 en 65.000 levert een efficiënte gemeente;
  - b. Met Onstwedde erbij is de comfortzone om boven de 17.000 te blijven groter;
3. Werkgelegenheid verdient meer aandacht in het Herindelingsontwerp. De kansen liggen vooral in de toeristische sector;
4. Jongeren willen blijven als banen op voldoende niveau worden aangeboden. Kan de gemeente Westerwolde daar voor zorgen?
5. Een versnelling van de economische motor door Citta-slow is een contradictie.

Deze punten behandelen we hieronder.

Ad 1. *De gedeputeerde Wilpstra gebruikt het rapport van de commissie Jansen, Grenzeloos Gunnen, als wet. Daardoor moet het rapport in het Herindelingsontwerp Westerwolde worden weersproken*

Wij zien de rapporten Grenzeloos Gunnen en Grenzeloos Gunnen II van de adviescommissie Jansen als een advies. Het feit dat het advies van het tweede rapport radicaal afwijkt van het eerste, heeft ons in die zienswijze gesterkt. Wij hebben in het Herindelingsontwerp ruim argumenten aangegeven om te komen tot de gemeente Westerwolde. Bij veel van die argumenten hadden we inderdaad naar de adviezen van de commissie Jansen kunnen verwijzen.

Het is juist dat het kabinet heeft aangegeven dat gemeentelijke opschaling niet overal naar de 100.000 moet en ook juist dat besluit nog geen gevolgen heeft voor de adviezen van de commissie Jansen.

We zijn het met u eens, dat de commissie Jansen nauwelijks aandacht had voor de sociaalgeografische en culturele kenmerken van het Oost-Groninger gebied. Het rapport heeft de herindeling opgevat als een bestuurlijk probleem. In het Herindelingsontwerp is de aandacht voor de regionale identiteit en entiteit inderdaad kort behandeld, maar het feit dat de nieuw te vormen gemeente een bekende Middeleeuwse naam draagt met een eigen variant van het Gronings, is in de eerste alinea na homogeniteit op pagina 5 terug te vinden.

Ad 2. *Vlagtwedde + Bellingwedde = Nog net geen Westerwolde; Vlagtwedde, Bellingwedde met Onstwedde = Westerwolde*

Dat er een bredere comfortzone boven de grens van 17.000 inwoners ontstaat als de voormalige gemeente Onstwedde aan Westerwolde wordt toegevoegd is juist. Desondanks achten wij de comfortzone ook zonder Onstwedde voldoende groot.

We hebben meer verzoeken gehad om de voormalige gemeente Onstwedde te betrekken bij ons Herindelingsontwerp. We hebben dat niet gedaan, omdat we vinden dat wij en onze gemeenteraden niet over dat gebied en haar inwoners gaan. Als echter inwoners van dat gebied een initiatief starten om bij onze gemeente te worden toegevoegd, zullen we daar aan meewerken. Het gebied past binnen de visie die in het Herindelingsontwerp is verwoord. Dat er een bredere comfortzone is die de gemeenten langer boven de 17.000 inwoners houdt, staat buiten kijf, maar wij achten de comfortzone ook zonder Onstwedde voldoende groot.

Ad 3. *Werkgelegenheid verdient meer aandacht in het Herindelingsontwerp. De kansen liggen vooral in de toeristische sector*

Werkgelegenheid is zoals u heel duidelijk maakt in uw zienswijze van groot belang. Dit wordt op pagina 35 van het Herindelingsontwerp ook onderkent. In onze visie liggen de kansen voor Westerwolde in twee richtingen: Enerzijds in de richting van toerisme en anderzijds in de richting van Duitsland.

Toerisme in Westerwolde kan tot meer bloei worden gebracht als het gebied enerzijds betere promotie krijgt en anderzijds zich specialiseert tot een innovatief landelijk gebied, waar een aanbod van lokale en ecologische (landbouw)producten gecombineerd wordt met bijzonder natuurwaarden en rust. Dat vergt goede samenwerking tussen ondernemers, gemeente en natuurbeheerders.



De tweede lijn is die van woongemeente. Westerwolde kan een prettig woonklimaat bieden voor mensen die in de wat grotere kernen tot en met Groningen hun werk vinden. U heeft gelijk dat het sinds 1979 niet is gelukt het werkgelegenheidsbeleid in Oost-Groningen echt op stoom te krijgen. Het nieuwe antwoord van Westerwolde is om haar eigenheid te benadrukken en in samenwerking met Duitse partners de kansen die een grensstreek in toenemende mate biedt, beter te benutten.

Ad 4. *Jongeren willen blijven als banen op voldoende niveau worden aangeboden. Kan de gemeente Westerwolde daar voor zorgen?*

Voor de bespreking hiervan kunnen we volstaan met te verwijzen naar de laatste alinea van Ad 3.

Ad 5. *Een versnelling van de economische motor door Citta-slow is een contradictie*

We zijn het met u eens dat snelheid en Citta-slow niet op elkaar lijken aan te sluiten. Toch is het geen contradictie. Mensen die rust en eigenheid zoeken kunnen wel degelijk door hun uitgaven economische activiteit bevorderen. In dunner bevolkte gebieden zoals Westerwolde hoeven hun uitgaven niet eens van zeer grote omvang te zijn om toch een substantiële positieve impact op de plaatselijke economie te hebben.

Westerwolde gaat in overdrachtelijke zin verdienen aan de liggelden die worden betaald in een haven van rust voor mensen die een momentje schuilen voor de vaart der volkeren.<sup>53</sup>

We danken u voor het inzenden van uw uitgebreide zienswijze.

#### **Vlagtwedde**

In uw enthousiaste zienswijze stelt u voor om van de gemeenten Vlagtwedde, Bellingwedde en de voormalige gemeente Onstwedde een proefgemeente te maken, die tien jaar de tijd moet krijgen om te bewijzen dat zij financieel, structureel en inhoudelijk het beter doen dan een grote gemeente waar ook in Nederland. Als dat niet lukt, mag de minister dit gebied indelen bij welke gemeente dan ook.

U geeft verder aan dat u verwacht dat de inwoners van Westerwolde als onmondige burgers behandeld zullen worden, als dit gebied aan Stadskanaal wordt toegevoegd.

Wij ondersteunen uw voorstel niet. Zoals u in het Herindelingsontwerp kunt lezen, zijn we ervan overtuigd dat de gemeente Westerwolde een levensvatbare gemeente gaat vormen, maar om deze gemeente op het spel te zetten als we onverhoopt de tweede best functionerende gemeente van Nederland zouden worden, gaat ons wat ver.

Ook verwachten we dat de burgers van Westerwolde goed in staat zijn van zich te laten horen in een gemeente met Stadskanaal erbij. Dat is het punt niet. We denken echter dat een homogene gemeente beter in staat is de lokale problemen aan te pakken en kiezen daarom voor de gemeente Westerwolde.

U geeft aan dat Onstwedde daar bij hoort. Ons college en onze gemeenteraden gaan echter niet over de inwoners van Westerwolde, maar mochten inwoners uit dat gebied aangeven dat ze vinden dat hun gebied aan de gemeente Westerwolde zou moeten worden toegevoegd, dan zullen wij daar graag aan meewerken. De toevoeging van dat gebied past binnen de visie van het Herindelingsontwerp.

<sup>53</sup> *De haven van rust bestaat uit natuur, fjnschalig landschap met ecologische landbouw en kleinschalige toeristische voorzieningen: Citta-slow.*

Wij danken u voor uw vriendelijke wensen en zien uw brief als warme aanbeveling om de door ons en de gemeenteraad ingeslagen weg te vervolgen.

## Burgerorganisaties aan Vlagtwedde

In deze paragraaf worden twee zienswijzen besproken. De één is ingezonden door Plaatselijk Belang Sellingen en de ander gezamenlijk door Industriekring Ter Apel en Vereniging Parkmanagement 't Heem.

### Industriekring Ter Apel / Vereniging Parkmanagement 't Heem

In uw zienswijze begint u met het melden van uw instemming voor de totstandkoming van de gemeente Westerwolde, maar dat een uitbreiding met Onstwedde uw voorkeur heeft.

Verder uit u uw bezorgdheid over enkele passages in het Herindelingsontwerp die tot gevolg zouden kunnen hebben dat de kern Ter Apel en de industrieterreinen 't Heem en Zuidoost Groningen op slot gezet zouden kunnen worden. Ook staat volgens u de groei van agrarische bedrijven door strenge toepassing van regels onder druk en kampt de grootschalige toeristische verblijfsaccommodatie 'Emslandermeer' met de nodige problemen. U stelt dat de uitdaging voor de toekomst ligt in de duurzaamheid en vergroening die zonder kennis niet te realiseren is, waardoor aandacht nodig is voor goede scholing van de jeugd in de richting van ICT en techniek. De gemeente zou de vestiging van bedrijven op de industrieterreinen actief moeten bevorderen. Verder benadrukt u de noodzaak van samenwerking met andere buurgemeenten.

Wij hebben er bewust voor gekozen om niet voor te stellen de voormalige gemeente Onstwedde aan Westerwolde toe te voegen. Wij gaan immers niet over dat gebied en vinden dat initiatieven voor een toevoeging van Onstwedde aan Westerwolde uit dat gebied zelf moeten komen. We erkennen dat de toevoeging van Onstwedde past binnen de visie die is opgeschreven in het Herindelingsontwerp. Als een dergelijk initiatief zich ontplooit, willen we daar wel aan meewerken.

Wij herkennen uw zorgen voor de ruimte die de kern Ter Apel en de industrieterreinen hebben in de toekomstige gemeente Westerwolde. De focus van de toekomstige gemeente Westerwolde zal inderdaad niet gericht zijn op het ontwikkelen van grote winkelcentra en industrieterreinen. Toch heeft u een punt. Bij Ter Apel is kwalitatief hoogstaande industrie en het winkelcentrum van Ter Apel heeft een regionale functie. We zullen het Herindelingsontwerp verhelderen dat volgens onze visie in de toekomst ruimte is voor verdere ontwikkelingen.

Ook geeft u aan dat het van belang is dat landbouwbedrijven en grootschalige toeristische verblijfsaccommodaties de ruimte voor verdere ontwikkelingen moeten houden. We hebben daar in de visie inderdaad ruimte voor, zoals u kunt lezen op pagina 35 van het Herindelingsontwerp. Er moet ruimte zijn voor ondernemers die streven naar grote opbrengsten per vierkante meter, naast ondernemers die ecologische productie van hoge kwaliteit en kleinschalig toerisme voorstaan. Voor beide is goede scholing noodzakelijk. We zijn het met u eens dat netwerken en flexibiliteit voorwaarden zijn om duurzaam te overleven. We hebben op pagina 43 een hoofdstuk waarin wordt benadrukt dat de toekomstige gemeente Westerwolde wil samenwerken met omliggende gemeenten in Groningen, Drenthe en Duitsland. Die samenwerking moet, zoals u schrijft, met behoud van identiteit, niet als beton, maar als riet dat buigt.

Wij danken u voor het uitgesproken vertrouwen dat we het bestaande intensieve contact en overleg zullen voortzetten en zullen uiteraard ons uiterste best doen om dat vertrouwen niet te beschamen.

### Vereniging Plaatselijk Belang Sellingen e.o.

U schrijft dat wat u betreft een fusie met een andere gemeente niet hoeft, maar dat als een fusie onontkoombaar is, een fusie met de gemeente Bellingwedde de beste optie is.

U benoemt vier punten. In de eerste plaats constateert u grote overeenkomsten in bevolkingssamenstelling, werkgelegenheid, landschap en geschiedenis. U vermoedt dat bij een grotere opschaling de aandacht van de gemeente gericht zal zijn op de problemen in de grotere kernen, waardoor de kleinere dorpen tussen wal en schip komen te vallen. Wij herkennen dat. In het Herindelingsontwerp hebben wij dit verwoord onder de kop homogeniteit op bladzijde 40.

Als tweede noemt u dat schaalvergroting geen financiële voordelen oplevert. Ook daar heeft u gelijk in. In het Herindelingsontwerp verwijzen we bijvoorbeeld naar onderzoek van Blank en De Groot waaruit blijkt dat bij opschaling boven de 65.000 inwoners voor de inwoners van die gemeenten duurder is, zonder dat er schaalvoordelen tegenover staan.<sup>54</sup>

Als derde punt noemt u het verschil tussen de financiële situatie van Bellingwedde en Vlagtwedde. De financiële situatie in Vlagtwedde is inderdaad gezonder dan die van Bellingwedde. Deze gemeente had haar financiën na forse inspanningen eind 2013 redelijk in balans, maar kwam door Rijksbeleid opnieuw in de problemen. Zij is op dit moment hard bezig de financiën opnieuw in evenwicht te krijgen en wij hebben er vertrouwen in dat dit gaat lukken. De financiële nadelen voor de inwoners van Vlagtwedde zijn daardoor te overzien.

Uw vierde punt gaat in op de consequenties van de fusie voor de bezetting van het gemeentehuis in Sellingen. Hierover zijn nog geen afspraken gemaakt. Uiteraard zullen we bij eventuele wijzigingen van de bezetting rekening houden met de belangen van Sellingen en u bij beleidswijzigingen betrekken.

We zijn u dankbaar voor uw volledige steun voor de herindelingsplannen.

## Overheidsorganisaties aan Vlagtwedde

In deze paragraaf wordt de zienswijze besproken van de buurgemeente Haren (Ems) in Duitsland.

### Dörpen (Ems, Duitsland)

In uw zienswijze benoemt u twee punten.

Eenzijds bent u tevreden over goede contacten en de samenwerking tussen de Samtgemeinde Dörpen en in het bijzonder de *Mitgliedsgemeinden* Dörpen en Walchum met de gemeente Vlagtwedde. Zo benoemt u het succesvolle grensoverschrijdende seniorenbeleid. U verwacht die samenwerking voort te kunnen zetten met de fusiegemeente Westerwolde. Daarnaast bent u van mening dat de fusiegemeente Westerwolde toekomstgeoriënteerde en bestuurskrachtige gemeente zal zijn. Dit zal volgens u de attractiviteit van de regio bevorderen.

Wij kunnen ons goed vinden in uw zienswijze. We hopen op voortzetting en waar mogelijk intensivering van de succesvolle grensoverschrijdende samenwerking.

<sup>54</sup> J. Blank, H. de Groot (2011), *Paspoort duurder door gemeentelijke schaalvergroting*, *Me Justice*, 11-26.

### **Stadt Haren (Ems, Duitsland)**

Wij danken u voor de hartelijke woorden over de goede samenwerking van onze gemeenten. Ook wij ervaren de meerwaarde van de contacten tussen sport- en kunstverenigingen, kinderverblijven en scholen, alsmede op het gebied van de brandweer als zeer waardevol. Door goede samenwerking tussen Vlagtwedde en Haren (Ems), zijn we erin geslaagd om de faciliteiten voor de pleziervaart op een hoger plan te brengen, hetgeen zijn vruchten afwerpt voor de werkgelegenheid in de toeristische sector aan beide zijden van de grens.

Volgens uw zienswijze heeft Westerwolde een ideale structuur om deze samenwerking voort te zetten. Dit in tegenstelling tot een gemeente met 100.000 inwoners aan deze zijde van de grens. Volgens u zou dat de huidige warme verhoudingen schaden en de korte lijnen naar verantwoordelijke personen doen verdwijnen. Wij begrijpen dat heel goed. Een Oost-Groninger gemeente met 100.000 inwoners zal qualitate qua meer gericht zijn op Nederlandse verhoudingen en minder op het voortzetten van de goede contacten met gemeenten in het buurland, al was het maar omdat een dergelijke gemeente minder een grensgemeente is dan Westerwolde zal zijn.

U voegt daar aan toe dat gemeentelijke fusies het best slagen als de eenwording wordt gedragen door zijn politici en haar burgers. Wij kunnen u dan ook mededelen dat de toekomstige gemeente Westerwolde unanieme steun heeft van beide gemeenteraden en bovendien veel steun heeft vanuit de burgerbevolking. Dit blijkt uit peilingen die wij hebben georganiseerd in dorpshuizen, uit gesprekken die we hebben met burgers, uit krantenartikelen die door burgers zijn ingezonden en ook uit de inhoud van het merendeel van de zienswijzen over het Herindelingsontwerp Westerwolde. Het doet ons deugd dat ook onze partnergemeente Haren (Ems) en Rhede (Ems) onze keuze graag tegemoet zien.

U kan zich een verdere succesvolle samenwerking zeer goed voorstellen. Wij delen de verwachting dat we ook in de toekomst als Westerwolde gezamenlijk met u praktische oplossingen kunnen vinden voor problemen die zich in onze gebieden grensoverschrijdend voordoen. Om het overdrachtelijk te zeggen: Dat we ook in de toekomst samen onze branden blussen.

### **Lathen (Ems, Duitsland)**

In uw zienswijze herinnert u aan de reeds 25-jarige prettige samenwerking tussen de gemeente Vlagtwedde en Lathen, beginnend met de "grüne Grenzübergang" Wessingtange-Sustrum-Moor in 1991. U verwacht dat de omvang van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde structureel werkbaar is. U heeft vertrouwen in een verdere samenwerking met de gemeente Westerwolde op grond van uw ervaringen die u heeft opgedaan met de goede en ongecompliceerde samenwerking met een gemeente van vergelijkbare omvang. We zijn het met u eens dat gemeenten in de eerste plaats dienstbaar moeten zijn aan haar burgers en dat daarvoor korte lijnen, persoonlijke aanspreekpartners, zo groot mogelijke transparantie en vertrouwen nodig zijn. In ons Herindelingsontwerp besteden wij daar ook veel aandacht aan bij het beschrijven van de meerwaarde van de fusie op pagina 30.

We danken u voor het vertrouwen dat u in de nieuwe gemeente stelt en hopen de goede verhoudingen in de nieuwe situatie voort te zetten en opnieuw om te zetten in praktische oplossingen voor gezamenlijke problemen.

## Bijlage: Westerwolde

In hoofdstuk worden de zes zienswijzen besproken die op identieke wijze zowel aan Bellingwedde als aan Vlagtwedde zijn gezonden. Eén daarvan is van een inwoner uit Ter Apel, terwijl de overige zijn ingezonden door een aantal omliggende Nederlandse gemeenten.

### Individen en families aan Bellingwedde en Vlagtwedde

In deze paragraaf wordt de zienswijze besproken van één burger uit Ter Apel die zijn zienswijze aan zowel Bellingwedde als aan Vlagtwedde heeft ingezonden.

#### Ter Apel

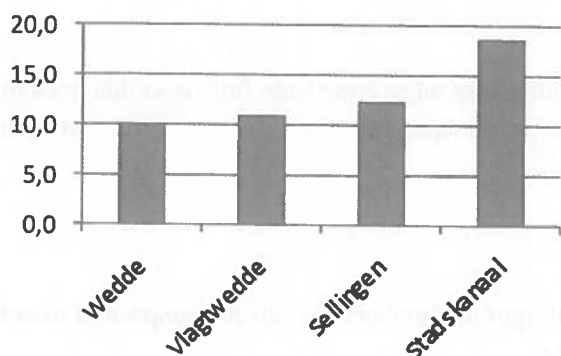
In uw zienswijzen stelt u een aantal punten aan de orde waarop we hier graag een antwoord geven. In de eerste plaats vindt u dat 1) burgers enerzijds niet vaak naar hun gemeentehuis toe moeten en dat een grootschalige herindeling daardoor geen probleem is. Ook stelt u dat 2) het afhankelijk is van wie wij vragen als we aangeven dat blijkt dat een bredere fusie zoals voorgesteld in Grenzeloos Gunnen niet gewenst is. Als derde punt stelt u aan de orde dat 3) wij niet duidelijk maken wat 'wij' (wij nemen aan dat u hierbij doelt op de burgers van Vlagtwedde en Bellingwedde) er beter van worden. Dit, vooral omdat de fusiegemeente het oppakken van de problematiek die in 2015 op ons af komt 4) zonder samenwerking ook niet gaat lukken. Tenslotte noemt u 5) de eigenheid van Westerwolde een nostalgisch sentiment en komt u 6) tot de conclusie dat samengaan van Vlagtwedde en Bellingwedde verspilling van middelen is.

Hieronder zullen we deze punten afzonderlijk bespreken.

#### Ad 1. Afstand tot gemeentehuis

Afstand in km.	Gemeentehuis			
	Wedde	Vlagtwedde	Sellingen	Stadskanaal
<b>Kern:</b>				
Blijham	5,1	10,1	20,4	18,6
Ter Apel	25,2	24,1	10,7	17,8
Vlagtwedde	6,3	0,0	11,1	14,7
Vriescheloo	3,3	7,5	17,8	21,4
Bourtange	12,4	6,2	9,5	20,8
Wedde	0,0	6,2	16,5	15,3
Sellingen	16,7	11,1	0,0	21,9
Gemiddelde	9,9	9,3	12,3	18,6

Bij het eerste punt gaat het ons niet zozeer om de fysieke afstand, hoewel u ons inspireert om die in onderstaande tabel en grafiek weer te geven. Hieruit blijkt dat de gemiddelde afstand naar het gemeentehuis van Stadskanaal vanuit een select aantal Westerwoldse kernen bijna twee maal zo veel is als naar de huidige gemeentehuizen of, zoals u voorstelt, naar een denkbeeldig gemeentehuis in Vlagtwedde.



figuur 6: Gemiddelde afstand tot kern

Maar, zoals gezegd, daar gaat het ons in de eerste plaats niet om. De afstand is tegenwoordig voor veel zaken en voor veel mensen goed overbrugbaar met telefoon en internet en wij zullen daar net als andere gemeenten in toenemende mate gebruik van maken. Het gaat ons in de eerste plaats om de psychologische afstand, die meer met cultuur dan met kilometers te maken heeft. We komen daar bij het vijfde punt uitgebreider op terug.

## Ad 2. Wie is gevraagd

U heeft ten aanzien van het tweede punt groot gelijk dat het antwoord of er draagvlak is voor Westerwolde afhankelijk is van wie u vraagt. De commissie Jansen heeft colleges van burgemeester en wethouders van voor de verkiezingen in 2014 gevraagd bij het opstellen van haar advies. Aanvankelijk heeft ze ook steun van deze colleges gekregen, hoewel de steun in Oost-Groningen zo gering was, dat er voor dit gebied een tweede advies moest komen. Ook dat advies is niet unaniem omarmd door de colleges en wij zijn daarbij niet de enige uitzonderingen. Het advies lijkt na de verkiezingen zelfs minder draagvlak te hebben bij de colleges. Wij hebben aan de inwoners van onze gemeenten gevraagd welk alternatief zij wensten. Hier bleek de meerderheid voor de gemeente Westerwolde, een beeld dat is bevestigd door het merendeel van de zienswijzen die in beide gemeenten zijn ingediend.

We hebben zelfs colleges van omliggende gemeenten en Gemeinden gevraagd om een zienswijze in te dienen. We hebben uiteindelijk slechts één zienswijze van een omliggende gemeente ontvangen waaruit bezwaar blijkt tegen ons Herindelingsontwerp. De overige colleges zonden geen zienswijze in, hadden geen bezwaar of wensten ons zelfs succes. Wij hebben dus niet alleen aan de spreekwoordelijke wc-eend gevraagd om te reageren.

## Ad 3. Worden Westerwolders er wel beter van

Het is u blijkbaar niet gelukt om uit het Herindelingsontwerp te halen welk voordeel inwoners van onze gemeenten hebben bij de totstandkoming van de gemeente Westerwolde. We gaan ervan uit dat het u vooral gaat om de voordelen ten opzichte van een nog grotere gemeente, omdat dat het alternatief is waar het u om gaat. Welnu, die voordelen zijn er wel degelijk en zijn terug te vinden in het Herindelingsontwerp Westerwolde.

Op pagina 40 wordt rivaliteit tussen kernen als potentieel probleem genoemd bij een fusie tot een gemeente op de schaal die de commissie Jansen voorstelt. Daar staat tegenover dat de gemeente een grote mate van homogeniteit krijgt: Eén type landschap, één type cultuur en daarmee gepaard gaand één type set van kansen. Die kansen zijn wel degelijk anders dan kansen voor omliggende gebieden in Groningen. Westerwolde is bij uitstek geschikt voor ondernemers die ecologische productie van hoge kwaliteit voorstaan, gecombineerd met kleinschalig toerisme dat aansluit bij natuurontwikkelingen (pagina 37).

Voor de inwoners van Westerwolde is het een voordeel dat hun gemeente zich gaat specialiseren in die economische sectoren waar Westerwolde kansen heeft. Een gemeente van grotere omvang zal zich minder specialiseren, omdat – om maar een voorbeeld te noemen – de natuurontwikkelingen door natuurlijke omstandigheden in de omliggende gebieden nu eenmaal anders zijn. Het is, met andere woorden, eenvoudiger om klantgericht te werk te gaan.

Bovendien is in een kleinere gemeente meer burgers nabijheid (pagina 32). Mensen in het Westerwoldse voelen zich betrokken tot Westerwolde en we hebben voldoende aanwijzingen om te kunnen aannemen dat ze zich minder betrokken zullen voelen bij een gemeente met grotere omvang.

Op pagina 45 kunt u vinden dat een gemeente met de omvang van Westerwolde beter in staat is het kernenbeleid overeind te houden. Kernenbeleid vereist niet alleen korte fysieke afstand van dorp naar het gemeentehuis, maar ook dat bestuurders ondersteund door ambtenaren goede contacten onderhouden met haar inwoners door middel van direct contact. Internet, bijvoorbeeld email, werkt als aanvulling heel goed, maar pas nadat er goede contacten zijn gelegd tussen vertegenwoordigers van dorpen.

#### *Ad 4. Door de kleine schaal blijft samenwerking noodzakelijk*

U heeft gelijk dat de gemeente Westerwolde zal moeten samenwerken, maar zoals de tabel op pagina 43 van het Herindelingsontwerp laat zien, zal dat ook gelden voor een gemeente die heel Oost-Groningen omvat, laat staan voor gemeenten met de omvang die de rapporten Jansen I en II voorstellen. Veel, en zelfs dan nog niet alle, samenwerkingsverbanden zullen pas als de gemeente zo groot wordt als de hele provincie, ophouden te bestaan.

De conclusie is dus dat verdere opschaling op dit punt pas voordelen biedt als ze tot een zo onrealistisch niveau wordt doorgevoerd dat een nieuwe onderverdeling onvermijdbaar wordt.

#### *Ad 5. De eigenheid is een nostalgisch sentiment*

Het is goed mogelijk dat u de eigenheid van Westerwolde niet herkent. Wij kunnen deze eigenheid echter goed terug traceren in de geschiedenis van een sinds de Middeleeuwen bewoonde zandrug tussen onbewoonde venen. In dit gebied zijn kloosters gevestigd en fortificaties, zoals het kasteel in Wedde en de vestingwerken van Bourtange. In dit gebied is ook nu nog een inrichting van dorpen terug te vinden die meer doet denken aan Drentse esdorpen dan aan de lintbebouwing van de Veenkoloniën en de terpdorpen in het noorden.

De geschiedenis is echter pas van belang als de inwoners van het gebied die geschiedenis herkennen als de eigen geschiedenis. Geert Mak schrijft in zijn boek *In Europa* dat een staat een verhaal nodig heeft, en dat geldt ook voor streken. Dat verhaal is er voor Westerwolde en uit veel zienswijzen komt naar voren dat dit verhaal ook herkend wordt. Er is, zo mogen we concluderen uit deze zienswijzen, zelfs enthousiasme voor de gemeente Westerwolde.

Deze verhalen zijn bovendien niet alleen leuk en aardig voor de mensen, maar hebben ook invloed op de economie van een streek. Een verhaal die mensen enthousiasmeert en trots maakt, blijkt een positief effect te hebben op de economische groei.

Het mag dan een nostalgisch sentiment zijn, maar het leidt wel tot reële resultaten. Wellicht bent u op de hoogte van de theorie van W.I. en D.S. Thomas (1928): *'if men define situations as real, they are real in their consequences'*.<sup>55</sup>

Ad 6. *Samengaan is verspilling, de gemeente moet binnen afzienbare tijd toch groter*

Op pagina 47 is aandacht voor de duurzaamheid van de gemeente Westerwolde. We zijn op de hoogte van de trend dat gemeenten in Nederland de laatste jaren steeds groter in oppervlak en inwoners worden. We zijn echter ook op de hoogte van wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat deze trend aan het doorschieten is. Na verschijnen van het Herindelingsontwerp heeft COELO onderzoek gepubliceerd, waaruit duidelijk blijkt dat grotere gemeenten niet efficiënter, niet effectiever en niet goedkoper voor burgers zijn.<sup>56</sup> Daar staat internationaal onderzoek van de Universiteit van Twente naast waaruit blijkt dat de kwaliteit van de democratie afneemt.<sup>57</sup> Een onderzoek naar de evaluatie van een gemeente in landelijk gebied die de schaalessprong naar 100.000 inwoners maakte, laat zien dat de bureaucratie wel aan kwaliteit wint, maar dat inwoners van die gemeente aangeven dat zij vinden dat de gemeente minder goed presteert.<sup>58</sup>

Wij verwachten meer van een kleinschaliger gemeente met korte afstanden tussen bestuurders en inwoners. Dit zal zoals we op pagina 47 van het Herindelingsontwerp schrijven, en we merken het al uit de ingezonden zienswijzen, nieuwe energie uitlokken.

We danken u voor uw kritische opmerkingen, want die helpt ons onze argumenten tegen het licht te houden. Het mag duidelijk zijn, dat wij concluderen dat het Herindelingsontwerp uw kritiek heeft doorstaan en we geen aanleiding zien om ons standpunt te herzien.

## Overheidsorganisaties aan Bellingwedde en Vlagtwedde

In deze paragraaf worden de zienswijzen besproken van de colleges van B&W uit twee Drentse en twee Groninger gemeenten.

### College van B&W van de gemeente Borger-Odoorn

In uw zienswijze toont u uw waardering voor de inzet die wij hebben getoond voor het in beeld brengen van de diverse varianten en de afwegingen die wij daarbij hebben gemaakt. U herkent in ons Herindelingsontwerp de zoektocht om een goede combinatie te vinden tussen aan de ene kant de menselijke maat en aan de andere kant de grotere verbanden die nodig zijn om diverse taken op goede en adequate wijze uit te oefenen.

U heeft daarmee een heldere weergave van de kern van onze zoektocht. Het gaat er inderdaad om, om samen met onze inwoners de juiste maat te vinden en zien, net als u, mogelijkheden om dat in lijn te doen met het internationale keurmerk Citta-slow: Kwaliteit van leven en vooruitgang met behoud van historie.

We zijn u dankbaar voor de uitgesproken goede wensen en hopen dat we in de toekomst in Citta-slow en regionaal verband samen op kunnen trekken.

<sup>55</sup> Als mensen situaties als werkelijk definiëren, deze inschatting werkelijke gevolgen heeft.

<sup>56</sup> *Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten*, Allers en Geertsema, ESB, Jaargang 99 (4688) 27 juni 2014.

<sup>57</sup> *Size and democracy*, Denters en Rose, 2014.

<sup>58</sup> *Evaluatie van Súdwest Fryslân*, L. Schaap en L. van den Dool, Universiteit van Tilburg, 2014.



### **College van B&W van de gemeente Emmen**

Wij danken u voor het inzenden van uw zienswijze en zijn erkentelijk voor uw goede wens ten aanzien van het vervolg van het herindelingsproces.

### **College van B&W van de gemeente Menterwolde**

U geeft in uw zienswijze aan dat u het met ons eens bent dat een herindeling van onderop moet komen. Dat is inderdaad het geval. Wij vinden dat een overheid dienend aan haar bevolking moet zijn en derhalve bij een eventuele herindeling daar in de eerste plaats draagvlak moet zien te vinden. Daarbij sluiten we ons aan bij hetgeen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn Beleidskader Gemeentelijke Herindeling (27 juni 2013) schrijft: 'gemeenten als eerste aan zet zijn als het gaat om het vinden van oplossingen om hun maatschappelijke opgaven beter te kunnen oppakken'.

Wij danken u voor het kenbaar maken van uw zienswijze.

### **College van B&W en gemeenteraad, gemeente Stadskanaal**

In uw zienswijze stelt u dat het gebied Westerwolde een belangrijke bouwsteen is voor een gemeente "Zuidoost Groningen". Juist de combinatie van onder meer economie, natuur, voorzieningen en infrastructuur zien wij als een groot pluspunt van die nieuw te vormen gemeente. U onderkent de kwaliteit van het gebied en denkt dat deze prima past binnen een grotere gemeente.

We zullen u hier niet in tegenspreken. U onderkent immers dat Westerwolde veel te brengen heeft en daar zijn we het van harte mee eens. Wij denken echter dat we de kwaliteiten van Westerwolde op een hoger plan kunnen brengen door het gebied een passende overheid te gunnen.

U schrijft dat wij met elkaar hebben geconstateerd dat gemeenten kwetsbaarder zijn geworden door toemende en complexer wordende taken en dat met steeds minder financiële middelen. Wij zijn ook bij de bijeenkomsten van de VGG geweest en hebben deze uitspraak mede onderschreven, maar daarbij niet de schaal van herindeling tot zes gemeenten voor ogen gehad die door de visitatiecommissie Jansen in zijn rapport Grenzeloos Gunnen is voorgesteld. Wij kiezen voor een schaalvergroting die in lijn is met wat wij destijds voor ogen hadden.

De commissie Jansen stelt dat naast een structuurgreep ook een cultuurverandering gericht op een mentaliteit van vertrouwen en gunnen noodzakelijk is. Wij zijn het daar mee eens en zijn blij dat u die conclusie deelt, zodat samenwerking in de toekomst mogelijk blijft en zelfs op een hoger plan getild kan worden.

U noemt in uw zienswijze vier punten waarop u uw bezwaar tegen een herindeling van de gemeente Westerwolde baseert. Kort samengevat zijn dat de volgende punten:

1. De schaalgrootte van 25.000 inwoners zou te klein zijn om in een regio met onder meer beperkte werkgelegenheid, haperende economische ontwikkeling en forse sociale problematiek zich voldoende te wapenen om continuïteit in dienstverlening en samenwerking met maatschappelijke partners te organiseren;
2. De gemeente Westerwolde is geen gelijkwaardige partner voor de om haar heen liggende gemeenten en ontnemt zich iets door niet op te gaan in een grotere gemeente, maar ontnemt ook kracht aan haar omliggende gemeenten;
3. U vraagt zich af of samenwerking met omliggende gemeenten wel voldoende in balans is: Westerwolde in samenwerkingsverbanden zou meer halen dan brengen;

4. U bent van mening dat het organiseren van bestuurlijke schaalvergroting hand in hand kan gaan met het streven naar kleinschaligheid te realiseren en de betrokkenheid van lokale gemeenschappen in buurten en wijken te borgen. Organiseren van kleinschaligheid is niet afhankelijk van de schaal van een gemeente, maar van de cultuur en toegankelijkheid van het gemeentebestuur.

Hieronder zullen we deze vier punten bespreken.

*Ad 1. De gemeente Westerwolde is te klein voor de uitdagingen van de regio*

U heeft gelijk dat de maatschappelijke problemen in het oosten van Groningen groot zijn. Er is zeker een noodzaak om actief op zoek te gaan naar creatieve oplossingen om de economie in ons gebied te versterken en de financiële kwetsbaarheid te verminderen. Daar hebben we dan ook veel aandacht voor in het Herindelingsontwerp. Onze oplossing daarvoor is een niche te zoeken die past bij de bijzondere kwaliteiten van ons gebied. Deze kwaliteiten bestaan uit de natuurontwikkelingen langs de Ruiten Aa en de prettige sfeer in onze landelijke dorpen, aangevuld met verdedigingswerken zoals de vesting Bourtange en het kasteel in Wedde. Deze passen onder de naam Westerwolde en wij gunnen dit gebied een lokale overheid die samen optrekt met het eveneens grotendeels kleinschalig georganiseerde lokale bedrijfsleven, natuurbeheerders en vrijwilligers om deze niche verder uit te bouwen. Om dat te benadrukken, hebben we ons aangesloten bij het internationale keurmerk Citta-slow, wat we overigens direct zouden verliezen als Westerwolde in een gemeente met meer dan 50.000 inwoners terecht zou komen.

U heeft gelijk dat de omvang van de gemeente niet bepalend is of dit beleid al dan niet wordt uitgevoerd. Westerwolde zou echter in een grotere gemeente niet die focus krijgen, omdat de oplossing van Westerwolde nu eenmaal niet past in het hele Oost Groninger gebied. In de Veenkoloniën zijn geen fraaie meanderende beekjes, zijn geen houtwallen en zijn geen verdedigingswerken. Een grotere gemeente zal daardoor noodzakelijkerwijs meer oplossingen moeten zoeken en aangezien de meeste inwoners in de Veenkoloniën zullen wonen, zal bij dat gemeentebestuur de nadruk van het beleid liggen op het aanpakken van de problemen in de Veenkoloniën. Wij vinden dat begrijpelijk, maar daardoor is het juist goed denkbaar dat de inwoners van Westerwolde in die grotere gemeente vooral gaan brengen en weinig halen.

Ons staat een zelfstandige gemeente voor ogen die een zelfstandige oplossing aandraagt voor haar problemen en daardoor de last van haar eigen problemen beter kan dragen.

*Ad 2. Samenwerking met de gemeente Westerwolde is niet in balans*

De gemeente Westerwolde met 25.000 inwoners zou in een gebied met gemeenten van 60.000 tot 100.000 inwoners te klein zijn om gelijkwaardig met anderen samen te werken. Als u dat werkelijk vindt, neemt u een voorschot op het mislukken van het uitvoeren van het tweede punt van het advies van de commissie Jansen: De cultuurverandering. Wij gaan daar op voorhand niet van uit, maar sterker, we gaan er zelfs van uit dat het zelfs niet nodig is. Wij vermoeden dat het beter is ervan uit te gaan dat samenwerking gegrond moet zijn op pragmatische voordelen voor alle bij een samenwerking aangesloten partijen: Eigenbelang samen behartigen.<sup>59</sup> Hiervoor is niet zozeer noodzakelijk dat alle aangesloten partijen een even groot apparaat hebben, maar dat alle partijen belang zien in de samenwerking. Westerwolde hoeft dus niet evenveel in te brengen als andere partijen in een samenwerking, maar moet, kan en wil wel naar draagkracht inbrengen. In het Herindelingsontwerp vind u op pagina 43 hoe wij die samenwerking vorm willen geven.

<sup>59</sup> Eigenbelang samen behartigen, Evaluatie van het samenwerkingsverband Regio Groningen-Assen, J.R. Lunsing (2007).

	Inwoners
Rhede	4.200
Lathen <sup>60</sup>	11.200
Dörpen	16.000
Haren (Ems)	22.900
Westerwolde	24.800
Borger-Odoorn	25.600
Emmen	108.100

Daarnaast willen we u erop attenderen, dat wij verder kijken dan Groningen alleen. De Wes-terwolder gemeenten werken nu al samen met de Duitse gemeenten Rhede, Haren, Dörpen en Lathen. Deze gemeenten zijn kleiner dan de gemeente Westerwolde. Uit zienswijzen van deze gemeenten begrijpen we dat zij een verdere opschaling niet zouden waarderen en vrezen dat samenwerking met hun Nederlandse partners zo ernstig uit balans zou raken, dat zij genoodzaakt zijn die samenwerking te beëindigen. In de bijlagen van dit document kunt u hun zienswijzen lezen.

Overigens blijkt uit het aantal inwoners van onze gezamenlijke buurgemeente Borger-Odoorn, dat de grootte van Westerwolde in onze regio past. In Drenthe heeft men bovendien bij de laatste herindeling geaccepteerd dat de gemeente Emmen vier maal zoveel inwoners heeft als haar buurgemeente. Wij verwachten dat een dergelijke verhouding ook binnen onze provincie Groningen kan.

### *Ad 3. De gemeente Westerwolde bij samenwerking meer halen dan brengen*

Zoals hierboven gemeld, hangt het succes van een samenwerking inderdaad af van het evenwicht tussen halen en brengen. Wij zijn van mening dat de gemeente Westerwolde door het maximaal inzetten van de eigen creativiteit kracht meer kan brengen, dan Westerwolde als deel van een gemeente. Recentelijk hebben grootschalige fusies in tal van sectoren bewezen dat in veel gevallen het geheel minder is dan de som der delen.

Uit wetenschappelijk onderzoek van het COELO<sup>61</sup> blijkt dat grotere gemeenten in weerwil van wat vaak gedacht wordt, niet efficiënter, niet effectiever en voor burgers niet goedkoper zijn dan kleinere gemeenten. Er zijn dus goede grond om ervan uit te gaan dat Westerwolde ook in de toekomst zijn steen in samenwerkingsverbanden kan bijdragen.

<sup>60</sup> Samtgemeinde Lathen bestaat uit zes Gemeinden met gemiddeld 1.900 inwoners, Samtgemeinde Dörpen is samengesteld uit negen Gemeinden met gemiddeld 1.800 inwoners.

<sup>61</sup> *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform*, M. A. Allers, J. B. Geertsema, Research Institute SOM, Universiteit Groningen.

#### Ad 4. Een grotere gemeente kan heel goed kleinschaligheid realiseren

We zijn het eens dat een grotere gemeente heel goed kleinschaligheid kan realiseren. We kennen goede voorbeelden uit Emmen, Hoogeveen en Deventer en zien dat deze gemeente successen oogsten met zorgvuldig vastgesteld en uitgevoerd beleid, maar dit zijn wel de landelijke koplopers.<sup>52</sup> Uit hun ervaringen blijkt dat dergelijk beleid niet even van de grond kan worden getild, zoals veel fusiegemeenten tot hun teleurstelling hebben gemerkt. Er zijn voorbeelden te over van herindelingsgemeenten die voorafgaand aan een fusie prachtige voornemens formuleren die verdampen in goede bedoelingen zodra de nieuwe gemeenteraad geconfronteerd wordt met nieuwe uitdagingen en bezuinigingsrondes. De nadruk die de WRR en de Rob bij herhaling op het belang van dergelijk beleid legt, is een directe aanwijzing hoe moeizaam het tot stand komt.<sup>53</sup>

Wellicht de meest positieve uitzonderingen onder de fusiegemeenten is Súdwest Fryslân. Maar zelfs daar is het succes uitgebleven, ondanks grote inzet van het gemeentelijk apparaat. In de Kamerbrief van 28 maart 2014 over de evaluatie<sup>54</sup> van de herindeling in Súdwest Fryslân schrijft de minister van Binnenlandse Zaken het volgende: "Verbeteringen zitten vooral in de ontwikkeling van de eigen organisatie, zoals het strategisch vermogen, de beleidsontwikkeling en verbeteringen in de ambtelijke organisatie. Deze ontwikkelingen zijn deels het gevolg van de herindeling en deels van eigen keuzes van de gemeente. Achteruitgang wordt door de onderzoekers geconstateerd ten aanzien van de dienstverlening."

Met andere woorden: Wij zien zo veel aanwijzingen dat dergelijk beleid in mooie woorden blijft steken, dat we de inwoners van Westerwolde een dergelijk experiment graag willen besparen. Dit is temeer van belang nu, zo blijkt uit de ingezonden zienswijzen van diverse dorpsverenigingen, de verhoudingen tussen onze gemeenten en deze dorpsverenigingen zo goed zijn dankzij de korte lijnen die zij hebben met het gemeentebestuur.

Wij kiezen voor een schaalvergroting tot een niveau waar het in stand houden van kernenbeleid minder ambitie vergt. Dit is ondermeer wat we bedoelen in het Herindelingsontwerp op pagina 46 en dat nabijheid eenvoudiger is te realiseren in een kleine homogene gemeente (pagina 41).

<sup>62</sup> *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*, J.R. Luning (2009). Zie voor andere goede voorbeelden ook T. van de Wijdeven en C. Geurtz (2008); *Met vertrouwen aan de slag in De Smederijen van Hoogeveen*: Universiteit van Tilburg en M. Oude Vrielink (2008) M., T. van de Wijdeven; *Met vertrouwen vooruit in de Deventer Wijkaanpak*: Universiteit van Tilburg.

<sup>63</sup> WRR: *Vertrouwen in de buurt* (2006), *Vertrouwen in burgers* (2012); Rob: *Loslaten in vertrouwen* (2012); *Hoe hoort het eigenlijk* (2014);

<sup>64</sup> *Evaluatie van Súdwest Fryslân*, L. Schaap en L. van den Dool, Universiteit van Tilburg, 2014.

Wij danken u voor het inzenden van uw zienswijze en zijn verheugd dat u de kwaliteiten van Westerwolde onderkent. Zoals u in ons Herindelingsontwerp kunt lezen zien wij ons als een innovatieve landelijke gemeente met nadruk op kleinschalig toerisme en ecologische landbouw, die een goed woongebied levert voor de grotere en meer industriële kernen in haar omgeving, waaronder Stadskanaal. Dit leidt tot wederzijdse specialisatie en specialisatie noopt weer tot samenwerking, bijvoorbeeld bij het in stand houden van door ons zeer gewaardeerde voorzieningen als een modern winkelcentrum, het Refaja ziekenhuis en het Geert Teis theater. We hopen dat we in de toekomst verder gezamenlijk de schouders zetten onder het aanpakken van problemen die in onze regio spelen.

## Bijlage: Relevante data

**1-12-2012:** *Visie op samenwerking Bellingwedde en Vlagtwedde, inclusief clusterevaluatie BSV (Berenschot)*

Rapport benadrukt nut en noodzaak doorgaan samenwerking Bellingwedde en Vlagtwedde zonder Stadskanaal: "Hoewel er veel overeenstemming was over nut en noodzaak, zaten er grote verschillen in uiteindelijke doelen en op visieniveau". "De landschappelijke en historische kwaliteiten, maar ook de economische mogelijkheden (van Westerwolde, red.) moeten beter bekend worden. Dit vraagt niet om brede, maar specifieke en doelgroepgerichte marketing en promotie."

**28-2-2013:** *Grenzeloos Gunnen*

Rapport bekritiseert onderling gunnend gehalte bestuurders van Groninger provincie en gemeenten en doet een herindelingsvoorstel voor oostelijk Groningen: BVSOP.

**2-7-2013:** *Brief Gedeputeerde Staten*

Gemeenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor versterking van hun bestuurskracht.

**27-7-2013:** *Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met betrekking tot Beleidskader Gemeentelijke Herindeling*

Uitgangspunt is en blijft dat herindelingen van onderop tot stand behoren te komen, ofwel geïnitieerd worden door gemeenten zelf.

**17-12-2013:** *Raden Bellingwedde en Vlagtwedde initiëren totstandkoming van de gemeente Westerwolde*

Raden geven opdracht tot schrijven Herindelingsontwerp Westerwolde.

**28-1-2014:** *Herindelingsontwerp Westerwolde wordt vastgesteld*

Unanieme raadsbesluiten in Bellingwedde en Vlagtwedde.

**4-2-2014:** *Brief Gedeputeerde Staten Groningen aan de raden*

GS stelt financieel toezicht in conform art. 21 Arhi naar aanleiding van start Arhi-procedure door de gemeenten.

**6-2-2014:** *Grenzeloos Gunnen II*

Rapport constateert vrijwel volledig ontbreken bestuurlijk draagvlak Bellingwedde, Vlagtwedde, Stadskanaal, Oldambt en Pekela en stelt nu Bellingwedde, Vlagtwedde, Stadskanaal, Veendam en Pekela voor.

**19-3-2014:** *Gemeenteraadsverkiezingen*

Herindeling geen campagne-issue in Bellingwedde of Vlagtwedde.

**22-5-2014:** *Ter inzagelegging Herindelingsontwerp Westerwolde*

**4-7-2014:** *Bestuurlijk overleg tussen de provincie Groningen en de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde*

Het bestuur Bellingwedde en Vlagtwedde geeft aan dat zij willen voortgaan met de ingezette art. 5 procedure om te komen tot de gemeente Westerwolde;  
Het bestuur van de provincie geeft aan dat zij meer zien in de voorstellen van de visitatiecommissie.

**8-7-2014:** *Brief Gedeputeerde Staten provincie Groningen*

Aankondiging open overleg gemeenten in oostelijk Groningen;  
Aanzegging dat gemeentebesturen van Bellingwedde en Vlagtwedde de voorbereiding tot vaststelling van het herindelingsadvies met ingang van heden dienen te staken.

**9-7-2014:** *Brief GS provincie Groningen aan de raden van Vlagtwedde en Bellingwedde*

Financieel toezicht van 4-2-2014 blijft van kracht (art. 21 lid 4 Arhi).

**17-7-2014:** *Einde ter inzagelegging Herindelingsontwerp Westerwolde*

Er zijn 46 in overgrote meerderheid positieve zienswijzen ontvangen.

**18-7-2014:** *Bellingwedde en Vlagtwedde schrijven aan GS*

Aankondiging dat de colleges de zienswijzeprocedure afronden. Nadat in mei burgers is verzocht om een zienswijze in te dienen, is het niet meer dan behoorlijk om hen die gelegenheid daadwerkelijk te bieden en de zienswijzen in de raad te behandelen.



