

Vergaderjaar 2016–2017

**34 594**

## **Samenvoeging van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren**

**Nr. 3**

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

### **MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>**

#### **Algemeen deel**

##### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel betreft de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren in de provincie Groningen. De nieuw te vormen gemeente zal ruim 60.000 inwoners tellen en Midden-Groningen gaan heten. De grens van de nieuw te vormen gemeente zal bestaan uit de bestaande buitengrenzen van de betrokken gemeenten, met dien verstande dat de grens van de gemeente Slochteren per 1 januari 2017 gewijzigd wordt als gevolg van een grenscorrectie.<sup>2</sup>

Met dit wetsvoorstel wordt het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten, voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Groningen, ongewijzigd overgenomen. Aanleiding voor het voorstel tot samenvoeging is het meerjarige gezamenlijke proces van de Groningse gemeenten en de provincie tot versterking van de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen.

In hoofdstuk 2 wordt de voorgeschiedenis en de totstandkoming van het herindelingsadvies van de voorgestelde samenvoeging behandeld en wordt aandacht besteed aan de grenscorrectie Meerstad per 1 januari 2017. In hoofdstuk 3 worden de uitkomsten van de toets van het herindelingsadvies aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 beschreven. De financiële consequenties van het voorstel komen in hoofdstuk 4 aan de orde. Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de datum van herindeling, de herindelingsverkiezingen, de naam van de nieuwe gemeente en de referendabiliteit van het wetsvoorstel. Het

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

<sup>2</sup> Deze grenscorrectie heeft betrekking op «Meerstad» en wordt nader toegelicht in paragraaf 2.2.1.

herindelingsadvies van de betrokken gemeenten en de provinciale zienswijze zijn als bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen<sup>3</sup>.

## **2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies**

### *2.1. Voorgeschiedenis*

Al sinds 2006 zijn er binnen de provincie Groningen verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de bestuurskracht en toekomstbestendigheid van de gemeenten en de effectiviteit van de samenwerkingsverbanden. Uit deze onderzoeken bleek dat voor een aantal gemeenten op termijn versterking van de bestuurskracht nodig was. In 2009 gaven de Groninger gemeenten, op basis van de uitkomsten van het rapport «Steeds krachtiger besturen in Groningen» van de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) en adviesbureau BMC,<sup>4</sup> te kennen dat zij de voorkeur gaven aan clustergerwijze samenwerking met behoud van autonomie (clustering op basis van geografische ligging). Om te borgen dat de samenwerking niet vrijblijvend zou zijn, spraken de Groninger gemeenten met elkaar af om in 2010 en 2011 de clustervorming verder te ontwikkelen en in 2012 de balans op te maken en verantwoording af te leggen over de bereikte doelen.

Eind september 2011 namen provinciale staten een motie aan waarin gedeputeerde staten werden opgeroepen visie en beleid te ontwikkelen voor de ideale gemeentelijke indeling over een tijdsbestek van drie á vijf jaar, en het resultaat hiervan binnen een half jaar aan provinciale staten te doen toekomen. Op het moment dat deze motie werd aangenomen was de VGG reeds voorbereidingen aan het treffen voor de zogeheten clusterevaluaties voor 2012. Doel van de clusterevaluaties was na te gaan in hoeverre de clustervorming had geleid tot de noodzakelijke bestuurskrachtversterking en in hoeverre deze clustervorming toekomstbestendig was. Omdat de strekking van de motie van provinciale staten op onderdelen een overlap vertoonde met de geplande clusterevaluaties, werd besloten gezamenlijk een vervolproces voor de VGG en de provincie vorm te geven. In dit proces ontstond een ontwerpvisie en het rapport «Vlekkenkaart provincie Groningen».<sup>5</sup> Doel van de vlekkenkaart was inzicht bieden in de fysisch-geografische, historische, ruimtelijke, economische, sociale en bestuurlijke verbanden binnen de provincie Groningen.

De clusterevaluaties, vlekkenkaart en ontwerpvisie fungeerden als input voor de door de provincie en de VGG ingestelde visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen, die op 28 februari 2013 haar rapport «Grenzeloos Gunnen» presenteerde.<sup>6</sup> De commissie constateerde dat de gemeenten in de provincie Groningen te maken hebben met complexe en hardnekkige maatschappelijke opgaven die de schaal en capaciteit van de meeste gemeenten overstijgen. Hetzelfde concludeerde de commissie ten aanzien van de aanwezige sociale en economische kansen. Om aan de opgaven te kunnen voldoen en de kansen optimaal te kunnen benutten, hebben de gemeenten en de provincie elkaar opgezocht in samenwerkingsvormen, maar dat is niet toereikend gebleken. Om de geconstateerde knelpunten op te kunnen lossen schetste de commissie de, in haar ogen,

<sup>3</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

<sup>4</sup> Te raadplegen via de website van de Vereniging van Groninger Gemeenten: <http://www.groningergemeenten.nl/uploads/contentpage/Steeds%20Krachtiger%20Besturen%20in%20Groningen%20-%20juni%202009.pdf>

<sup>5</sup> Te raadplegen via de website van de provincie: via [http://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/\\_nieuws/toon/Item/kwaliteit-gemeenten-moet-omhoog/](http://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/_nieuws/toon/Item/kwaliteit-gemeenten-moet-omhoog/)

<sup>6</sup> Te raadplegen via de website van de provincie: [http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user\\_upload/Documenten/Downloads/GrenzeloosGunnen\\_28-02-2013\\_DEF.pdf](http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Downloads/GrenzeloosGunnen_28-02-2013_DEF.pdf)

optimale schaal voor de Groninger gemeenten, gerelateerd aan hun lokale, maatschappelijke en bestuurlijke opgaven.

De gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde vormen, samen met Bellingwedde, Vlagtwedde, Veendam, Pekela, Stadskanaal en Oldambt, de negen gemeenten in het oostelijk deel van de provincie Groningen. De visitatiecommissie adviseerde in eerste instantie voor deze gemeenten de vorming van twee gemeenten, waarbij de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde samen met Veendam en Pekela één gemeente zouden vormen.<sup>7</sup> Een nadere oriëntatie van deze negen gemeenten op hun bestuurlijke toekomst leidde echter niet tot overeenstemming over een gezamenlijke bestuurlijke toekomst. Op verzoek van de betrokken gemeenten gaven de provincie en de VGG opdracht aan de visitatiecommissie om een aanvullend advies op te stellen, specifiek gericht op de situatie in dit oostelijk deel van de provincie Groningen. Dit aanvullend advies verscheen op 6 februari 2014 in de vorm van het rapport «Grenzeloos Gunnen II».<sup>8</sup> In dit advies werd voorgesteld om in Oost-Groningen twee gemeenten te vormen; één gemeente gelegen langs de A7, gevormd door Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Slochteren en Oldambt, en één gemeente Zuidoost-Groningen, bestaande uit Veendam, Pekela, Stadskanaal, Bellingwedde en Vlagtwedde.

### 2.1.1. Provinciale Arhi procedure

Op 8 juli 2014 kondigden gedeputeerde staten aan met ingang van 1 september 2014 een open overleg in de zin van artikel 8, eerste lid, van de Wet arhi te zullen gaan voeren met de negen gemeenten in het oostelijk deel van de provincie Groningen. De directe aanleiding hiertoe was de vaststelling van een herindelingsontwerp door de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde, een ontwikkeling die volgens gedeputeerde staten qua tempo onvoldoende aansloot bij het lopende proces en de dialoog in de regio. Door het instellen van een open overleg waren de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde genoodzaakt hun verdere voorbereidingen tot herindeling op dat moment te staken.<sup>9</sup> Het open overleg gold voor alle gemeenten in Oost-Groningen, inclusief de gemeente Groningen (dit in verband met de voorgenomen grenscorrectie tussen Groningen en Slochteren, die nader besproken wordt in paragraaf 2.2.1.). Het open overleg had tot doel te verkennen op welke wijze een nieuwe, samenhangende en regionaal evenwichtige gemeentelijke indeling binnen Oost-Groningen gevormd kon worden, die op steun van de betrokken gemeenten kon rekenen.

In de fase van het open overleg kwamen de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde met elkaar tot overeenstemming om samen te gaan in een nieuwe gemeente. De gemeente Oldambt, ontstaan per 1 januari 2010, streeft 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 regio. Een beoogd samengaan van Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde kon op instemming van gedeputeerde staten rekenen. Het oordeel was dat «bij de vorming van

<sup>7</sup> De tweede gemeente in dit gebied had, in de visie van de visitatiecommissie, gevormd moeten worden door de gemeenten Oldambt, Stadskanaal, Vlagtwedde en Bellingwedde.

<sup>8</sup> Te raadplegen via de website van de provincie: [http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user\\_upload/Documenten/Downloads/Grenzeloos\\_Gunnen\\_II.pdf](http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Downloads/Grenzeloos_Gunnen_II.pdf)

<sup>9</sup> Op grond van artikel 5, vierde lid, van de Wet arhi is het gemeenten niet toegestaan om voorbereidingen te treffen gericht op een wijziging van de gemeentelijke grenzen nadat de provincie heeft aangekondigd zelf een initiatief te starten.

een gemeente op deze schaal er sprake is van een robuuste nieuwe gemeente die in staat kan worden geacht als zelfstandige entiteit in zowel regionale context als in relatie met haar maatschappelijke partners een speler van formaat te zijn.»<sup>10</sup>

Op 4 maart 2015 beëindigden gedeputeerde staten, op verzoek van de betrokken gemeenten, de open overleg procedure voor Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde.<sup>11</sup> Hierdoor konden de drie gemeenten beginnen met het van onderop voorbereiden van het herindelingsontwerp.

## 2.2. Totstandkoming herindelingsadvies

Tijdens een gezamenlijke bijeenkomst op 27 januari 2015 is door de gemeenteraden van Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde een startdocument voor de gemeentelijke herindeling besproken en is de intentie om één gemeente te vormen onderschreven. Op basis van dit startdocument is vervolgens een plan van aanpak opgesteld, gevolgd door een projectvoorstel herindeling.

In december 2015 hebben de drie gemeenteraden het herindelingsontwerp vastgesteld. In de gemeenten Slochteren en Menterwolde werd het herindelingsontwerp unaniem en in Hoogezand-Sappemeer met grote meerderheid van stemmen (één stem tegen) aangenomen. Het herindelingsontwerp heeft vervolgens van 30 december 2015 tot 24 februari 2016 ter inzage gelegen. Het herindelingsontwerp is breed onder de aandacht gebracht van de inwoners van alle drie de gemeenten. Het is gepubliceerd in de lokale en regionale kranten en er is aandacht via sociale media gegenereerd.

In totaal zijn 21 zienswijzen ingediend, afkomstig van elf gemeenten, de ondernemingsraden van de drie betrokken gemeenten en zeven nadere organisaties. Er zijn geen zienswijzen ingediend door burgers. De zienswijzen waren overwegend positief; er zijn geen uitgesproken negatieve zienswijzen ingediend. Op grond van de ingediende zienswijzen zijn drie kleine wijzigingen aangebracht in het herindelingsontwerp (zie paragraaf 3.1.3.). De zienswijzen en de reactie hierop zijn verwerkt in de nota van zienswijzen, die als bijlage bij het herindelingsadvies is gevoegd.

Op 26 april 2016 hebben de drie betrokken gemeenteraden het herindelingsadvies vastgesteld. De raad van Slochteren stemde unaniem voor, de raad van Hoogezand-Sappemeer was nagenoeg unaniem (één stem tegen) en de raad van Menterwolde was in meerderheid voor (negen voor, zes tegen).

### 2.2.1. Grenscorrectie Meerstad

Voorafgaand aan de vaststelling van het herindelingsadvies is door de gemeenten Groningen en Slochteren een Arhi-procedure doorlopen om een grenscorrectie voor Meerstad te realiseren. Met deze grenscorrectie komt Meerstad, dat thans gedeeltelijk in de gemeente Slochteren en gedeeltelijk in de gemeente Groningen ligt, binnen de grenzen van de gemeente Groningen te liggen. Meerstad is een woongebied in ontwikkeling, waarvoor de gemeente Groningen vanaf het begin een grote investerings- en ontwikkelingsverantwoordelijkheid draagt. Deze grenscorrectie is met de gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Menter-

<sup>10</sup> Brief van gedeputeerde staten aan de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde van 18 november 2014.

<sup>11</sup> De open overleg procedure eindigde ook voor de gemeenten Groningen en Oldambt.

wolde afgestemd en kan op draagvlak van beide gemeenten rekenen. De overgang van dit gebied naar de gemeente Groningen werd ook geadviseerd door de visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen.

De herindelingsregeling tot de grenscorrectie Meerstad is in maart 2016 vastgesteld door de raden van de gemeenten Groningen en Slochteren met het oog op effectuering per 1 januari 2017. Op 19 april 2016 hebben gedeputeerde staten de grensbeschrijving vastgesteld en gepubliceerd.<sup>12</sup> Hiermee zal de grens van de nieuw te vormen gemeente Midden-Groningen bestaan uit de huidige buitengrenzen van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren, zoals die wordt gevormd met ingang van 1 januari 2017.

### **3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling**

Het herindelingsadvies is getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 2013 (verder: Beleidskader).<sup>13</sup> Volgens het Beleidskader dienen herindelingsadviezen aan de volgende criteria te worden getoetst: draagvlak, interne samenhang / dorps- en kernenbeleid, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid.

Gedeputeerde staten van de provincie Groningen hebben het herindelingsadvies daarnaast ook getoetst aan, en positief geoordeeld over, een drietal aanvullende provinciale criteria uit de provinciale visie op de bestuurlijke organisatie. Het gaat hier om de criteria nodaliteit (de oriëntatie van inwoners op voorzieningen of stedelijke kernen en de nog levende cultuurhistorische verbanden in het gebied), schaalniveau (sluit de bestuurlijke schaal van de nieuw te vormen gemeente optimaal aan bij het schaalniveau van de regionale vraagstukken?), en «inhoudelijk samenhangende gebiedsopgave» (aanwezigheid van inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven en/of kansen die geboden worden door transport- en logistieke assen).

#### *3.1. Draagvlak*

##### **3.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak**

In de tweede helft van 2014 hebben de gemeenteraden van de betrokken gemeenten het voornemen uitgesproken met elkaar verder te willen als één gemeente. Het herindelingsadvies is door de drie betrokken gemeenteraden vastgesteld op 26 april 2016. Zoals ook aangegeven in paragraaf 2.2. stemde de raad van Slochteren unaniem voor het advies, de raad van Hoogezand-Sappemeer nagenoeg unaniem voor (één stem tegen), en in de raad van Menterwolde stemde een meerderheid voor (negen voor, zes tegen). De wijziging in het draagvlak binnen de gemeenteraad van Menterwolde ten opzichte van het herindelingsontwerp, waar unaniem mee werd ingestemd, werd met name veroorzaakt door een breuk in de coalitie in december 2015 en de daaruit voortvloeiende gewijzigde politieke verhoudingen. Ondanks deze gewijzigde stemverhoudingen kan nog steeds worden geconcludeerd dat er voldoende bestuurlijk draagvlak bestaat in de drie betrokken gemeenten voor de voorgenomen samenvoeging.

Lokaal bestuurlijk draagvlak blijkt daarnaast uit de gezamenlijke voorbereiding van de herindeling. Zo hebben de gemeenteraden op 27 januari een gezamenlijk startdocument opgesteld, een plan van aanpak herindeling en het projectvoorstel herindeling. Ook is, als voorbereiding op de

<sup>12</sup> Provinciaal Blad, nr. 2339, 22 april 2016.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53

herindeling, gezamenlijk gewerkt aan een strategische visie voor de nieuwe gemeente («Het Kompas voor de nieuwe gemeente»<sup>14</sup>). Hiervoor zijn onder meer sessies met ambtenaren en colleges (29 september 2015) en met raadsleden (6 oktober 2015) gehouden.

### 3.1.2. Maatschappelijk draagvlak

In de periode tussen april 2013 en november 2014 hebben in de drie gemeenten diverse inspraakavonden plaatsgevonden over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten. In Hoogezand-Sappemeer vond op 9 april 2013 een bijeenkomst plaats voor de inwoners, en in Slochteren en Menterwolde hebben de gemeentebesturen in april 2013 een ronde langs de verschillende dorpen gehouden om met inwoners te spreken over het voornemen tot samenvoeging.

In de gemeente Hoogezand-Sappemeer speelt het onderwerp herindeling zowel politiek als onder de bevolking geen grote rol. Dit bleek onder meer uit de beperkte opkomst tijdens de bijeenkomst op 9 april. Er is wel een rode draad te zien in de reacties. Centraal staat het gevoel dat de meeste mensen zich meer verbonden voelen met hun wijk of dorp dan met de gemeente. Het merendeel van de aanwezigen was van mening dat een opgeschaalde gemeente beter in staat zal zijn om haar taken goed in te vullen.

In de gemeente Slochteren was het bereik van de ronde langs de dorpen ongeveer 300 inwoners. Daarnaast heeft in de plaatselijke krant een enquête gestaan over de bestuurlijke toekomst van de gemeente, waarop ongeveer 350 reacties zijn ontvangen. De uitkomst van de enquête kwam in grote lijnen overeen met die van de ronde langs de dorpen. Er werd een voorkeur uitgesproken voor een nieuwe gemeente met Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde. Punten die door de inwoners van Slochteren van belang werden geacht waren onder meer dat het bestuur dicht bij de burger blijft, en dat er een goede balans is tussen landelijk en stedelijk gebied.

In november 2014 is in Slochteren een tweede ronde langs de dorpen gehouden. In deze ronde zijn drie bijeenkomsten georganiseerd; in Froombosch, Harkstede en Hellum. In totaal woonden 45 inwoners deze bijeenkomsten bij. Tijdens de bijeenkomsten werd door de aanwezigen vooral aandacht gevraagd voor het leefbaar blijven van de dorpen en het behoud van voorzieningen.

In de gemeente Menterwolde heeft het gemeentebestuur in april 2013 in de dorpen Tripscompagnie, Noordbroek, Meeden, Zuidbroek en Muntendam met de inwoners gesproken over de bestuurlijke toekomst. De noodzaak om te komen tot een vorm van schaalvergroting werd door de inwoners onderschreven. Op 19 maart 2014, gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen, heeft een peiling plaatsgevonden onder de inwoners van Menterwolde over de herindeling. Het peilingsformulier werd door een derde van de stemgerechtigden ingevuld, waarbij 47% van de deelnemers invulde voor herindeling te zijn. Van deze voorstanders was een ruime meerderheid voor een herindeling met Hoogezand-Sappemeer en Slochteren.

De gemeenten hebben op diverse wijzen geïnvesteerd in het maatschappelijk draagvlak voor de beoogde herindeling, onder meer door informatieverstrekking via een speciaal voor de herindeling ingerichte website.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Deze visie maakt onderdeel uit van het herindelingsadvies.

<sup>15</sup> [www.midden-groningen.nl](http://www.midden-groningen.nl) (voorheen: [www.hssm.nl](http://www.hssm.nl)).

Ook zijn de inwoners van de drie betrokken gemeenten in de gelegenheid gesteld om te stemmen over de naam van de nieuw te vormen gemeente en konden inwoners, ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en instellingen in het kader van het visietraject «Het Kompas» meedenken en meepraten over de toekomst van de nieuwe gemeente.

Het herindelingsontwerp heeft van 30 december 2015 tot en met 24 februari 2016 ter inzage gelegen. Ondanks dat het ontwerp breed onder de aandacht is gebracht van de inwoners van de betrokken gemeenten, onder meer via lokale en regionale kranten, de gezamenlijke website en social media, zijn er geen zienswijzen ingediend door burgers. Mede hieruit kan worden afgeleid dat het voorstel kan rekenen op draagvlak onder de bevolking van de betrokken gemeenten.

### 3.1.3. Regionaal draagvlak

De beoogde samenvoeging kan rekenen op een breed bestuurlijk regionaal draagvlak. Dit blijkt onder meer uit de overwegend positieve zienswijzen van buurgemeenten op het herindelingsontwerp, en bestuurlijk overleg dat heeft plaatsgevonden over de voorgenomen herindeling.

Op 21 januari 2016 hebben de bestuurders van Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde een bestuurlijk overleg gevoerd met een vertegenwoordiging van de colleges van de buurgemeenten Oldambt, Groningen, Haren, Appingedam, Veendam, Aa en Hunze en Delfzijl. Tijdens dit overleg werd een eerste opzet van «Het Kompas» besproken. Specifieke onderwerpen die op tafel kwamen waren onder meer samenwerking langs de A7, nieuwe bestuurlijke verhoudingen, kansen voor toerisme en economische ontwikkeling. Dit bestuurlijk overleg, waarvan de uitkomsten verder zijn verwerkt in het Kompas, werd door de buurgemeenten zeer gewaardeerd.

Het herindelingsontwerp is aan de belangrijkste samenwerkingspartners, waaronder de buurgemeenten Groningen, Haren en Oldambt, gezonden met de uitnodiging om te reageren op het ontwerp. In totaal hebben elf van de achttien daartoe uitgenodigde gemeenten een reactie gegeven. Deze inspraakreacties waren overwegend positief. De hoofdlijnen van de reacties kunnen als volgt worden samengevat.

De gemeente Tynaarlo verzoekt in haar zienswijze om het belang van de nabijheid van Groningen Airport Eelde te benoemen. Dit verzoek heeft geleid tot een aanvulling in het herindelingsadvies. De gemeenten Bellingwedde, Vlagtwedde en Veendam merkten in hun zienswijzen op ook in de toekomst de intergemeentelijke samenwerking met de nieuw te vormen gemeente van belang te vinden. Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde onderschrijven in hun herindelingsadvies dit belang. De gemeente Veendam heeft daarnaast verzocht om een heroverweging van de grenzen van de nieuw te vormen gemeenten ten aanzien van de kernen Muntendam, Meeden en Borgercompagnie, gelegen in de gemeente Menterwolde. Achtergrond van dit verzoek is dat een deel van de inwoners van deze kernen sterk georiënteerd is op Veendam. De betrokken gemeenten hebben besloten dit verzoek af te wijzen, onder meer omdat dit volgens de betrokken gemeenten een ongewenste uitwerking zou hebben op de omvang van de nieuwe gemeente. Daarnaast heeft de gemeenteraad van Menterwolde unaniem uitgesproken dat de gemeente als geheel op wil gaan in een nieuwe gemeente. Een tweede verzoek om grenscorrectie door de gemeente Veendam betreft het gebied Groningen Railport, omdat de grens tussen

Veendam en de nieuwe gemeente in de voorgestane nieuwe situatie dwars over het terrein van Groningen Railport loopt. De betrokken gemeenten hebben in hun herindelingsadvies opgenomen dat in een later stadium besloten zal worden over een wijziging van deze grens.

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

De nieuwe gemeente zal een sterke interne samenhang kennen. Bij de gezamenlijke aanpak van de decentralisaties in het sociaal domein werd nogmaals bevestigd dat Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde sterke overeenkomsten vertonen voor wat betreft de karakteristieken van gebied en inwoners, sociale structuur en de combinatie van meer stedelijk gebied met platteland.

De gemeenten hebben hun gemeenschappelijke visie op de identiteit, ambities en opgaven van de nieuw te vormen gemeente Midden-Groningen vormgegeven in een visietraject dat is opgesteld in samenspraak met betrokken burgers, maatschappelijke organisaties en instellingen, bestuurders van buurgemeenten en provincie en lokale ondernemers. Dit heeft geleid tot het eerder aangehaalde visiedocument «Kompas voor de nieuwe gemeente Midden-Groningen», waarin de richting wordt aangegeven voor de nieuw te vormen gemeente. Een belangrijke bouwsteen hierbij is «Groots zijn in kleinschaligheid». Het is de ambitie van de nieuwe gemeente om een gemeenschap te zijn waar inwoners medeverantwoordelijk zijn voor de leefbaarheid, en waar gemeente en inwoners steeds meer gelijkwaardige partners zijn.

Binnen de grenzen van de nieuwe gemeente is een mix te vinden van inwoners en kernen met een meer stedelijk georiënteerd leefpatroon en delen met meer op elkaar gerichte, zelfvoorzienende kleinere dorpen, waar zorg voor elkaar en een «we lossen het samen wel op» mentaliteit dominant aanwezig zijn. Voor de nieuwe gemeente is dit een goede mix, die het mogelijk maakt te differentiëren in de wijk- en kernenaanpak. Deze differentiatie houdt in: «meer doen waar nodig is» (in het stedelijk gebied) en ruimte creëren voor eigen initiatief in wijken en dorpen waar dit kan. De beoogde nieuwe gemeente beschikt over veel gebundelde kennis over hoe om te gaan met de combinatie binnen een gemeente van stad en dorp. Vanuit deze uitgangspositie zal uitvoerige gedachtebepaling plaatsvinden over grootschaligheid versus kleinschaligheid en de positie en het belang van zelfbewuste dorpen en stedelijke wijken.

### *3.3. Bestuurskracht*

Met deze samenvoeging wordt een nieuwe gemeente gevormd waarvan verwacht wordt dat ze voldoende in staat zal zijn haar huidige en toekomstige opgaven, taken en ambities op te pakken. De nieuwe gemeente zal zelfstandig bestuurlijke sturing kunnen geven aan haar opgaven in het ruimtelijke, economische en maatschappelijk domein. In besluitvorming en verantwoording over, en uitvoering van, beleid verwacht de nieuwe gemeente minder afhankelijk te zijn van samenwerkingsverbanden. De nieuwe gemeente zal beschikken over een robuuste ambtelijke organisatie, die in staat is zowel haar autonome als medebewindstaken voor nu en in de toekomst adequaat en professioneel uit te voeren. De ambtelijke organisatie zal minder kwetsbaar zijn dan nu het geval is in de huidige gemeenten afzonderlijk, en heeft een sterkere positie op de arbeidsmarkt waar gaat om het aantrekken van goed gekwalificeerd personeel. De noodzaak tot herindeling per 1 januari 2018 kan, waar het de gemeente Menterwolde betreft, niet los worden gezien van de bestuurlijke en organisatorische problemen waarmee deze gemeente de afgelopen jaren is geconfronteerd, waardoor de bestuurs-



kracht en de financiële positie van de gemeente onder druk kwam te staan (zie ook paragraaf 4).

De drie betrokken gemeenten maken op dit moment deel uit van de in totaal twaalf gemeenten waar het programma van de Nationaal Coördinator Groningen ten aanzien van de aardbevingproblematiek in Groningen op gericht is. Dit wordt ook voor de nieuwe gemeente een grote uitdaging. In de regio zijn de effecten van bevolkingsdaling, vergrijzing en ontgroening daarnaast een aandachtsgebied. De nieuwe gemeente zal beter in staat zijn om in te spelen op deze problematiek, aangezien dit een vergaande afstemming vergt, hetgeen in één grotere gemeente beter mogelijk is dan met drie afzonderlijke kleinere gemeenten. Een samenwerking van een kleiner aantal grotere gemeenten heeft in de toekomst op dit terrein meer slagkracht.

### *3.4. Evenwichtige regionale verhoudingen*

Naar het oordeel van de provincie draagt de nieuw te vormen gemeente ruim voldoende bij aan evenwichtige bestuurlijke verhoudingen in de provincie Groningen. Er vindt binnen de provincie Groningen een brede oriëntatie van gemeenten plaats op de toekomstige bestuurlijke indeling. Dit leidt tot een andere schaal van gemeenten binnen de provincie. De nieuwe gemeente past goed binnen deze nieuwe bestuurlijke indeling. De gemeenten in de provincie Groningen hebben de gezamenlijke ambitie om toe te werken naar een samenwerking op regionale schaal op strategische sociaal-economische dossiers (regionale agenda). De beoogde nieuwe gemeente biedt mogelijkheden om samen met de andere gemeenten deze regionale agenda te vullen en uit te voeren.

Met de beoogde samenvoeging ontstaat een nieuwe gemeente van ruim 60.000 inwoners die, samen met de gemeente Oldambt, kan bijdragen aan een betere balans in de samenwerking tussen de provincie, de gemeente Groningen en de Duitse regio Oldenburg-Bremen-Hamburg. Door haar ligging aan de rijksweg A7 ziet de nieuwe gemeente voor zichzelf een belangrijke corridor-functie tussen de gemeente Groningen aan de ene kant en Oldambt en Duitsland aan de andere kant.

### *3.5. Duurzaamheid*

Met de samenvoeging zal een robuuste gemeente ontstaan die duurzaam in staat zal zijn haar gemeentelijke taken zelfstandig uit te voeren. De nieuwe gemeente zal meer dan 60.000 inwoners tellen, en zal over voldoende bestuurskracht beschikken om op langere termijn haar taken uit te voeren, ook als sprake is van verdere decentralisatie van taken van Rijk en provincie. Er zijn voldoende waarborgen om in de regio en provincie als een volwaardig partner op te treden in samenwerkingsverbanden. De samenvoeging van deze drie gemeenten staat de oriëntatie van omliggende gemeenten op hun bestuurlijke toekomst geenszins in de weg.

### *3.6. Conclusie*

De regering concludeert op basis van het voorgaande dat het voorstel voldoet aan de criteria van het Beleidskader. Het voorstel kan rekenen op brede steun van de raden van de drie betrokken gemeenten en op maatschappelijk draagvlak. Daarnaast bestaat er breed bestuurlijk draagvlak bij de omliggende gemeenten in de regio en wordt het voorstel gesteund door gedeputeerde staten van de provincie Groningen. Er bestaat voldoende inhoudelijke noodzaak voor de beoogde samenvoeging en op deze wijze wordt een nieuwe robuuste en tevens duurzame

gemeente gevormd, die beter is toegerust om de huidige en toekomstige opgaven en taken op zich te nemen. Ook zijn de (financiële) randvoorwaarden (zie paragraaf 4) aanwezig om in de komende jaren zowel de interne samenhang van de nieuwe gemeente nog verder te versterken als de eigenheid van de wijken en dorpskernen te borgen. Tot slot draagt de vorming van de nieuwe gemeente bij aan evenwichtige bestuurlijke verhoudingen in de regio.

#### **4. Financiële aspecten**

Op basis van de informatie die de provincie via het reguliere financiële toezicht over de gemeenten beschikbaar heeft, beoordelen gedeputeerde staten in hun zienswijze de financiële positie van de drie betrokken gemeenten afzonderlijk als voldoende. Ook de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente Midden-Groningen beoordelen gedeputeerde staten als voldoende.

Vanwege het ontbreken van een structureel en reëel evenwicht in de begroting 2016 en het niet tijdig indienen van de jaarrekening 2014, heeft de provincie de gemeente Menterwolde per 15 december 2015 onder preventief begrotingstoezicht in de zin van artikel 203 van de Gemeentewet gesteld. Op 7 april 2016 heeft de gemeenteraad van Menterwolde met aanvullende voorstellen ingestemd en heeft zij de jaarrekening over 2014 alsnog goedgekeurd. Als gevolg van wijzigingen in de begroting voor 2016 was het perspectief van de provincie dat het structurele en reële begrotingsevenwicht per 2018 (weer) hersteld zou kunnen worden, en heeft de provincie met ingang van 7 juni 2016 het preventieve toezicht voor Menterwolde beëindigd. In dit verband verdient het vermelding dat de gemeente Menterwolde op 31 mei 2016 een terugvordering is opgelegd van € 4,5 miljoen op het budget Wet sociale voorzieningen 2013 en het participatiebudget 2014, als gevolg van het niet tijdig aanleveren van de hiervoor vereiste verantwoordingsinformatie. Op dit moment wordt door de betrokken partijen onderzocht hoe het beste omgegaan kan worden met deze situatie.

De grenscorrectie Meerstad per 1 januari 2017 betekent voor de gemeente Slochteren een daling van de algemene uitkering met ongeveer € 776.000 en een daling van de integratie-uitkering sociaal domein van rond de € 400.000. Dit wordt gecompenseerd door de lagere kosten, compensatie door de gemeente Groningen en de inzet van de bij Slochteren nog aanwezige reserve Meerstad.

Volgens de meest recente berekeningen, waarbij wordt uitgegaan van de hoogte van de uitkeringen per 1 januari 2017, zal de algemene uitkering aan de nieuwe gemeente ongeveer € 700.000 lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de samenstellende gemeenten in 2018 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Tegenover de daling van de algemene uitkering staat een naar verwachting ongeveer gelijke afname van kosten. Het betreft hier onder meer besparingen op bestuurskosten (raad, college, griffie, rekenkamer, gemeentesecretaris). Daarnaast zullen de huidige gemeenten en de nieuwe gemeente kosten maken om de samenvoeging gestalte te geven. De nieuwe gemeente zal daarom bij samenvoeging op 1 januari 2018 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van ruim € 10 miljoen. Hiervan ontvangen de drie gemeenten in het jaar voorafgaand aan de datum van herindeling gezamenlijk een bedrag van ruim € 2,1 miljoen.

## 5. Overige aspecten

### 5.1. Datum van herindeling en herindelingsverkiezing

Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de Wet arhi zal de beoogde samenvoeging van de betrokken gemeenten ingaan op 1 januari volgend op de dag van inwerkingtreding van de onderhavige wet. Beoogd wordt dat de herindeling ingaat op 1 januari 2018.

Op grond van de Wet arhi vinden voorafgaand aan de datum van herindeling verkiezingen plaats voor de gemeenteraad van de nieuwe gemeente. Opdat voldoende tijd resteert voor de voorbereidingen van deze verkiezingen, die naar verwachting plaatsvinden op 22 november 2017, is het van belang dat de onderhavige wet uiterlijk half september 2017 in werking treedt. De gemeente met het grootste aantal inwoners is belast met de voorbereiding van deze verkiezingen (artikel 52 Wet arhi). In dit geval is dat de gemeente Hoogezand-Sappemeer. Indien de herindeling op 1 januari 2018 doorgang vindt, worden in maart 2018 geen reguliere gemeenteraadsverkiezingen gehouden in de nieuwe gemeente Midden-Groningen. Dit volgt uit artikel 56e van de Wet arhi, waarin is bepaald dat de reguliere gemeenteraadsverkiezingen achterwege blijven als de datum van herindeling valt binnen drie jaar voorafgaand aan die verkiezingen. De eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen die wel weer doorgaan vinden plaats in maart 2022. Dit betekent dat de eerste raad van de nieuwe gemeente vier jaar en drie maanden zitting zal hebben.

### 5.2. Naamgeving

Om te komen tot een passende naam voor de nieuwe gemeente zijn alle inwoners van de drie betrokken gemeenten in de periode tussen 1 december 2015 en 17 januari 2016 in de gelegenheid gesteld om onderbouwde voorstellen hiertoe te doen. In totaal zijn er 410 suggesties ontvangen, waaronder 271 unieke namen. Vervolgens heeft een onafhankelijke commissie<sup>16</sup> uit deze 271 namen een selectie van drie geschikte namen gemaakt. Deze selectie werd gedaan aan de hand van een aantal criteria; zo mocht de naam niet elders voorkomen of lijken op een bestaande naam. Ook moest de naam herkenbaar zijn, passen bij de identiteit van de nieuwe gemeente en makkelijk te onthouden zijn. De drie geselecteerde namen waren De Hogewolden, Midden-Groningen en Woldmeren.

Vervolgens ontvingen alle inwoners van achttien jaar en ouder een stemkaart, waarmee in de periode tussen 8 en 18 februari 2016 gestemd kon worden voor de naam van de nieuwe gemeente. Van de 48.808 inwoners die een stempas ontvingen hebben 16.570 hun stem uitgebracht. Op 15 maart werd bekendgemaakt dat de naam Midden-Groningen de meeste stemmen had gekregen (48%). In april 2016 hebben de drie gemeenteraden ingestemd met deze naam als naam voor de nieuwe gemeente.

---

<sup>16</sup> Bestaande uit een marketing deskundige, een hoogleraar plattelandsontwikkeling, een universitair docent economische- en sociale geschiedenis en de gemeentesecretaris van Oldambt, als ervaringsdeskundige. De burgemeester van Slochteren trad, als voorzitter van de stuurgroep, op als technisch voorzitter.

### *5.3. Wet raadgevend referendum*

Het onderhavige wetsvoorstel is referendabel in de zin van de Wet raadgevend referendum (Wrr). In het koninklijk besluit waarbij de inwerkingtreding van de herindelingswet geregeld zal worden, zal rekening gehouden worden met de geldende termijnen uit de Wrr.

#### **Artikelsgewijze toelichting**

##### *Artikel 5*

De gemeente Menterwolde is vanwege haar status als krimpgemeente in de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II aangewezen als gemeente waar een heffingsvermindering mogelijk is op de in die wet geregelde verhuurderheffing. Gelet op het feit dat de gemeente wordt opgeheven, regelt het onderhavige artikel dat de aanduiding Menterwolde in de genoemde wet met ingang van de datum van herindeling vervalt. Voorts voorziet het artikel erin dat voorgenomen investeringen binnen het grondgebied van de gemeente Menterwolde die uiterlijk 31 december 2017 zijn aangemeld conform artikel 1.12 van die wet, na uitvoering hiervan nog steeds aangemeld kunnen worden als gerealiseerde investeringen. Voor deze investeringen gelden dan dezelfde regels als voor de gemeenten die op grond van artikel 1.11, tweede lid, onderdeel b, onder het toepassingsgebied van de heffingsvermindering vallen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk