

Vergaderjaar 2017–2018

34 828

Samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum

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

Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel betreft de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum tot de nieuwe gemeente Het Hogeland. Deze gemeente zal circa 48.350 inwoners tellen en een oppervlakte hebben van ruim 907 km², waarvan ruim 420 km² (buiten)water. De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2019.

Aanleiding voor het wetsvoorstel is het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten, voorzien van een positieve zienswijze van de provincie Groningen.¹ Met de samenvoeging wordt een robuuste en duurzame gemeente gevormd die past binnen de bredere ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie van de provincie Groningen en die beter is toegerust om de huidige en toekomstige opgaven en taken op zich te nemen. Daarnaast kan de samenvoeging rekenen op breed bestuurlijk en regionaal draagvlak en voldoende maatschappelijk draagvlak.

In het volgende hoofdstuk worden de voorgeschiedenis en totstandkoming van het herindelingsadvies beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de uitkomsten van de toets van het herindelingsadvies aan het vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. De financiële consequenties van de herindeling komen in hoofdstuk 4 aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de herindelingsverkiezingen, de naam van de nieuwe gemeente en de toepasselijkheid van de Wet raadgevend referendum.

¹ Vanwege de omvang zijn het herindelingsadvies en de zienswijze van de provincie niet als bijlagen bij de memorie van toelichting opgenomen. Deze stukken zijn na indiening van het wetsvoorstel te raadplegen via rijksoverheid.nl.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

2.1. Voorgeschiedenis

De gemeenten in de provincie Groningen oriënteren zich al enige jaren op de vraag hoe zij hun bestuurskracht het effectiefst kunnen versterken en wat dat betekent voor hun bestuurlijke toekomst. In de periode van 2006 tot en met 2008 hebben de meeste Groninger gemeenten hun bestuurskracht laten onderzoeken. Naar aanleiding van de uitkomsten van deze onderzoeken hebben de betreffende gemeenten geprobeerd de gebleken bestuurskrachtproblemen te ondervangen door het inrichten van diverse samenwerkingsverbanden in zogeheten «clusters». Ook de gemeenten Bedum, De Marne en Winsum zijn in clusterverband gaan samenwerken. De gemeente Eemsmond sloot zich in toenemende mate hierbij aan.

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 à vijf jaar, en het resultaat hiervan binnen een halfjaar aan provinciale staten te doen toekomen. Op het moment dat deze motie werd aangenomen was de Vereniging van Groninger Gemeenten (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, besloten de provincie en de VGG een gezamenlijk vervolgproces vorm te geven. Dit proces resulteerde in een ontwerpvisie en het rapport «Vlekkenkaart provincie Groningen». 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. De visitatiecommissie adviseerde om in het noordelijk deel van de provincie Groningen twee gemeenten te vormen: een gemeente Het Hogeland (samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond *zonder* de Eemshaven) en een gemeente Eemsdelta (samenvoeging van de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum, *inclusief* de Eemshaven).

Hoewel de zeven betrokken gemeenten in meerderheid de geconstateerde noodzaak tot gemeentelijke opschaling en verandering van de bestuurscultuur onderschreven, ondersteunden zij de door de visitatiecommissie voorgestelde vorming van twee gemeenten – met daarbij een splitsing van de gemeente Eemsmond – niet. De zeven betrokken gemeenten verschilden bovendien van mening over de vraag welke herindelingsvarianten dan wél wenselijk waren. Een aantal gemeenten (Appingedam, Bedum, De Marne en Eemsmond) vond de schaal van twee gemeenten niet optimaal en opteerde voor de zogenoemde «G7-variant», waarbij alle zeven gemeenten in één gemeente op zouden gaan. De gemeenten Loppersum en Delfzijl waren tegen een dergelijke grootschalige variant en hadden de voorkeur voor de zogenoemde «DEAL-variant», waarbij de gemeenten Appingedam, Delfzijl, Eemsmond en Loppersum samengevoegd zouden worden. De gemeente Winsum was voor de vorming van een «BMWE-gemeente», bestaande uit de huidige gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum. Ook de positionering van de Eemshaven in relatie tot de haven van Delfzijl vormde een punt van discussie. Volgens de gemeente Eemsmond diende het gehele gebied van de gemeente,

inclusief de Eemshaven, in één nieuwe gemeente op te gaan, omdat deze haven onlosmakelijk met de gemeente Eemsmond is verbonden.

Om tot een eensluidend eindbeeld te komen, vond op initiatief van gedeputeerde staten van Groningen een bestuurlijk overleg plaats. Na vier overlegondes bleek dat de betrokken gemeenten niet tot overeenstemming konden komen.

Na het bestuurlijk overleg besloten de colleges van de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum de handen ineen te slaan en hun raden het voorstel te doen om de vier gemeenten per 1 januari 2019 samen te voegen. Redenen hiervoor waren onder meer een gedeeld gevoel van urgentie en de nauwe samenwerking die reeds op verschillende beleids-terreinen was gegroeid. Vervolgens stelden de raden van de betrokken gemeenten op 22 en 24 maart 2016 een zogenoemde «tweesporenstrategie» vast, waarin binnen het ene spoor de samenvoeging van deze vier gemeenten werd uitgewerkt en binnen het andere spoor werd meegewerkt aan inspanningen om de G7-variant te realiseren.

Provinciale herindelingsprocedure

Omdat de gekozen tweesporenstrategie mogelijk ook betekenis en gevolgen had voor het gezamenlijke proces met alle zeven gemeenten, besloten gedeputeerde staten om per 21 april 2016 het open overleg op grond van artikel 8 van de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet arhi) met de colleges van de betreffende gemeenten te starten. Het open overleg was gericht op het verkennen van een samenhangend, regionaal evenwichtig en duurzaam perspectief op de bestuurlijke organisatie in Noord-Groningen.

In deze periode hebben Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum op verzoek van de provincie een verkennend startdocument opgesteld waarin een samenvoeging van de vier gemeenten nader is uitgewerkt. Dit document is in september 2016 met unanieme steun van de vier raden aan gedeputeerde staten van Groningen aangeboden.

Gedeputeerde staten concludeerden op basis van de gevoerde gesprekken in het open overleg dat er geen mogelijkheden waren om tot een eensluidend eindbeeld te komen. Wel waren zij positief over het verkennend startdocument dat door Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum was opgesteld. Gedeputeerde staten constateerden dat het document een zodanig overtuigende inhoudelijke argumentatie bevatte, dat zij graag aan de betreffende gemeenten de mogelijkheid wilden bieden om de herindeling van onderop tot stand te laten komen. Op verzoek van gedeputeerde staten hebben de raden van de vier betrokken gemeenten vervolgens op 13 oktober 2016 een eensluidend besluit genomen waarin zij hun voornemen tot herindeling bekrachtigden. Dit bekrachtigingsbesluit is in alle vier de raden unaniem vastgesteld.

Op 25 oktober 2016 bevestigden gedeputeerde staten per brief dat de vier gemeenten in hun verkennend startdocument overtuigend hebben onderbouwd dat met de samenvoeging een duurzame, bestuurskrachtige gemeente wordt gevormd. Ook deelden gedeputeerde staten in deze brief mee dat het open overleg als bedoeld in artikel 8 van de Wet arhi met onmiddellijke ingang voor alle zeven gemeenten was beëindigd. Hiermee werden de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum in de gelegenheid gesteld de voorbereidingen voor de herindeling weer in eigen hand te nemen. De andere drie gemeenten (Appingedam, Delfzijl en Loppersum) besloten de oriëntatie op hun bestuurlijke organisatie met elkaar voort te zetten.

Grenswijziging tussen Winsum en Zuidhorn (Middag-Humsterland)

Het Nationaal Landschap «Middag-Humsterland» (een gebied van 5.344 hectare) is sinds de gemeentelijke herindeling van 1 januari 1990 verdeeld over de gemeente Zuidhorn en de gemeente Winsum.² Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 werd in de coalitieakkoorden van beide colleges opgenomen dat de inwoners van Middag-Humsterland zich in het geval van een herindeling in een raadpleging zouden mogen uitspreken over de bestuurlijke toekomst van het gebied. In deze raadpleging zou aan de inwoners de vraag worden voorgelegd of het gebied in zijn geheel onder één gemeente zou moeten vallen en zo ja, of dit dan de nieuwe gemeente Het Hogeland of de nieuwe gemeente Westerkwartier (samenvoeging van de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn) zou moeten zijn. De raadpleging is in november 2016 gehouden. De uitkomst was dat een ruime meerderheid (76%) van mening was dat het gebied na de herindeling in één gemeente moest komen te liggen, waarvan 92% een voorkeur aangaf voor de nieuw te vormen gemeente Westerkwartier. De raden van Winsum en Zuidhorn besloten vervolgens op respectievelijk 6 en 7 december 2016 unaniem dat de kernen Ezinge, Feerwerd en Garnwerd (1.573 inwoners) naar de nieuw te vormen gemeente Westerkwartier over zullen gaan.

2.2. Totstandkoming herindelingsadvies

In januari 2017 werd het herindelingsontwerp unaniem door de vier betrokken gemeenteraden vastgesteld, waarna het acht weken bij de gemeentehuizen van de vier gemeenten ter inzage heeft gelegen. Het herindelingsontwerp werd ook gepubliceerd op de gemeentelijke websites en op overheid.nl. Daarnaast werd er een toegankelijke en bondige publieksversie van het herindelingsontwerp opgesteld. Via de lokale media en huis-aan-huisbladen werd publiciteit gegeven aan de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze. Ook de omliggende gemeenten en de belangrijkste samenwerkingspartners ontvingen het herindelingsontwerp met het verzoek een zienswijze in te dienen.

In totaal zijn er negen zienswijzen ingediend: twee van inwoners, één gezamenlijke zienswijze van de ondernemingsraden van de betrokken gemeenten en zes van omliggende gemeenten, waarbij in vijf zienswijzen wordt vermeld dat het een informele zienswijze betreft (zie ook § 3.1.2). De zienswijzen hebben niet geleid tot aanpassingen in het herindelingsadvies dat op 18 mei 2017 unaniem door de raden van Bedum, De Marne, Eemsum en Winsum is vastgesteld. Op 27 juni 2017 hebben gedeputeerde staten van de provincie Groningen een positieve zienswijze op het herindelingsadvies gegeven.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het herindelingsadvies is getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 2013 (verder: Beleidskader).³ Volgens het Beleidskader dienen herindelingsadviezen aan de volgende criteria te worden getoetst: draagvlak, interne samenhang, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid.

² De kernen Oldehove, Niehove, Saaksum en Den Ham vallen sinds de gemeentelijke herindeling van 1990 onder de gemeente Zuidhorn en de kernen Ezinge, Feerwerd en Garnwerd (de voormalige gemeente Ezinge) onder de gemeente Winsum.

³ Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53.

3.1. Draagvlak

3.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak

Het politieke draagvlak voor de onderhavige herindeling is groot. De gemeenteraden van Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum hebben het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies unaniem vastgesteld. Hiermee voldoen de gemeenten in zeer ruime mate aan het criterium van lokaal bestuurlijk draagvlak.

3.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Een gemeentelijke herindeling is een ingrijpende verandering voor inwoners, bedrijven, instellingen en de bestuurlijke omgeving van gemeenten. Daarom verlangt het kabinet dat de mate van maatschappelijk draagvlak voor de herindeling kenbaar wordt gemaakt in het herindelingsadvies. Uit het herindelingsadvies blijkt dat de betrokken gemeenten al in 2013, na het verschijnen van het adviesrapport «Grenzeloos Gunnen» (zie § 2.1) met hun inwoners in gesprek zijn gegaan over een eventuele herindeling van hun gemeente. Dit gebeurde onder andere met behulp van bewonersbijeenkomsten en enquêtes. Van de activiteiten die in de afzonderlijke gemeenten ondernomen zijn, hebben de betrokken gemeenten een logboek bijgehouden.⁴ In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de opkomst bij de bewonersavonden die vóór 2016 plaatsvonden betrekkelijk bescheiden was.

Vanaf september 2016 zijn de inwoners van de vier gemeenten actief betrokken bij de voorbereiding van het herindelingsontwerp. Met berichten in (regionale) kranten, op de internetpagina's van de vier gemeenten en via sociale media zijn de diverse inwonersbijeenkomsten die in alle vier de gemeenten zijn gehouden, uitgebreid aangekondigd. Uit deze inwonersbijeenkomsten kwam naar voren dat de noodzaak en meerwaarde van herindeling door veel inwoners wordt erkend en dat voor de onderhavige herindeling breed maatschappelijk draagvlak bestaat. Verder bleek uit de reacties dat het behoud van de plattelandskennmerken, de menselijke maat, overheidsnabijheid en een goede dienstverlening voor de inwoners belangrijk zijn.

In november 2016 is de raadpleging over de bestuurlijke toekomst van het Middag-Humsterland gehouden (zie ook § 2.1). In het eerste kwartaal van 2017, na de vaststelling van het herindelingsontwerp, is de inwoners verzocht inbreng te leveren voor de visie op de nieuwe gemeente.⁵ Dit gebeurde met behulp van digitale enquêtes en bewonersbijeenkomsten.

De positieve belangstelling voor de nieuwe gemeente onder de inwoners was groot. Dit blijkt onder meer uit de actieve inbreng van de inwoners bij het opstellen van de visie van de nieuwe gemeente. Ook is op uitgebreide schaal meegedacht over de nieuwe gemeentenaam: ruim 44 procent van de aangeschreven inwoners heeft op een naam gestemd (zie § 5.2).

Van de mogelijkheid een zienswijze in te dienen is in totaal negen keer gebruik gemaakt. Zes hiervan waren afkomstig van omliggende gemeenten en één zienswijze was afkomstig van de ondernemingsraden van de betrokken gemeenten. Twee zienswijzen waren afkomstig van inwoners. Eén zienswijze was kritisch over de vraagstelling van de inwonersraadpleging over de bestuurlijke toekomst van het Middag-Humsterland en een andere zienswijze was afkomstig van een inwoner die liever een herindeling in G7-verband had gezien. De zienswijzen hebben niet geleid tot aanpassingen in het herindelingsadvies. Gelet op de actieve

⁴ Dit logboek is als bijlage 1 bij het herindelingsadvies gevoegd.

⁵ Deze visie is als bijlage 4 bij het herindelingsadvies gevoegd.

inbreng van de inwoners sinds 2016 en het feit dat er niet meer dan twee zienswijzen door inwoners zijn ingediend, kan worden geconcludeerd dat er breed maatschappelijk draagvlak voor de onderhavige herindeling bestaat.

3.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

Het herindelingsontwerp is naar de omliggende en naburige gemeenten gestuurd met het verzoek om een zienswijze te geven. De gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren hebben gezamenlijk een zienswijze ingediend waarin zij zich positief uitlaten over de voorgenomen herindeling. De gemeente Schiermonnikoog heeft in haar zienswijze de vier colleges uitgenodigd voor een gesprek over onder meer de toekomstige bestuurlijke band. Schiermonnikoog heeft een speciale bestuurlijke band met de gemeente De Marne als «poort» naar Schiermonnikoog en wil deze band graag verbreden naar de nieuwe gemeente. De colleges van de vier betrokken gemeenten hebben de gemeente Schiermonnikoog laten weten graag op deze uitnodiging in te gaan.

Vier gemeenten hebben informeel gereageerd. De gemeente Ten Boer reageerde instemmend en onderschreef nut en noodzaak van de onderhavige herindeling. De gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum reageerden neutraal, waarbij de gemeente Delfzijl opmerkte het vanuit economisch perspectief spijtig te vinden dat de havens van Delfzijl en Eemsmond (en hun industriële complexen) niet vanuit één hand bestuurd worden. In haar zienswijze wijst de provincie er naar aanleiding van deze opmerking op, dat beide havens door de betrokken twee gemeenten en de provincie door middel van het gezamenlijk aandeelhoudersstatuut van Groningen Seaports N.V. worden aangestuurd en dat er daarmee de facto sprake is van één aandeelhouder.

Op grond van deze zienswijzen en informele reacties kan worden geconcludeerd dat het regionaal draagvlak voor de herindeling ruim voldoende is.

3.2. Interne samenhang

Tussen de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum bestaat van oudsher verwantschap: in de middeleeuwen vormde het gebied van de huidige vier gemeenten de bestuurlijke eenheid «Hunsingo» (één van de drie ommelanden rond de stad Groningen). Thans hebben de gemeenten grote overeenkomsten als het gaat om de samenstelling van de bevolking, de spreiding van de lokale voorzieningen en het landschap. Ook staan de gemeenten veelal voor dezelfde maatschappelijke opgaven, waardoor zij op veel (beleids)terreinen reeds de samenwerking met elkaar hebben gezocht. Zo werken de gemeenten Bedum, De Marne en Winsum al een aantal jaren intensief samen op verschillende terreinen in het zogeheten «BMW-cluster». Ook de gemeente Eemsmond participeert op onderdelen in dit cluster. De vier gemeenten staan voor dezelfde complexe uitdagingen op het gebied van bijvoorbeeld het sociaal domein en werkgelegenheidsbevordering. Ook anticiperen zij op de gevolgen van onder meer de bevolkingsdaling en de gaswinningsproblematiek. Het zijn met name de inhoudelijke opgaven in het gebied die leidend zijn geweest bij de keuze voor de onderhavige herindeling.

De nieuwe gemeente zal uit 52 kernen bestaan. Ook zal de nieuwe gemeente de drie eilanden «Rotterumerplaat», «Rottumeroog» en «Zuiderduintjes» omvatten. De dorpen en kernen hebben krachtige en vitale gemeenschappen met eigen visies en er worden regelmatig nieuwe initiatieven ontwikkeld, bijvoorbeeld op het gebied van informele zorg.

De huidige gemeenten hebben thans al veel oog voor het karakter van de sociale samenhang, voor de burgers en voor kleine initiatieven. Uit het herindelingsadvies komt naar voren dat dit in de nieuwe gemeente niet zal veranderen. Burgernabijheid en kleinschaligheid zullen belangrijke speerpunten voor de nieuw te vormen gemeente zijn. Hiertoe zal de inzet van dorpscoördinatoren verder worden uitgebouwd en zal worden geput uit de reeds opgedane ervaringen rond bewonersinitiatieven en het gebiedsgericht werken. Ook is door de vier gemeenten een gemeenschappelijke visie opgesteld waarin de thema's «vitaliteit van de gemeenschappen», «wonen», «leefbaarheid», «onderwijs» en «voorzieningen in het gebied» zijn uitgewerkt. Deze visie is mede gebaseerd op de inbreng van inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers (zie ook § 3.1.2).

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de nieuw te vormen gemeente een sterke interne samenhang zal kennen en dat sprake zal zijn van een actief dorps- en kernenbeleid dat goed aansluit bij de nieuwe bestuurlijke schaal en de opgaven in het gebied.

3.3. Bestuurskracht

De vier betrokken gemeenten hebben geconstateerd dat de bestuurskracht waar zij afzonderlijk over beschikken niet afdoende is voor de maatschappelijke opgaven waarvoor zij zich geplaagd zien. Ook constateerden zij dat de mogelijkheden van samenwerking als versterking van de bestuurskracht een eindpunt hebben bereikt. De vier gemeenten hebben dan ook de conclusie getrokken dat een samenvoeging noodzakelijk is om ook in de toekomst de maatschappelijke opgaven adequaat op te kunnen pakken.

De reeds bestaande samenwerking tussen de vier gemeenten heeft uitgewezen dat de schaal van de nieuwe gemeente voldoende groot zal zijn om de inhoudelijke opgaven naar behoren aan te kunnen. Ook biedt de nieuwe schaal grootte de mogelijkheid om meer integraal te werken en komt de gemeentelijke opschaling tegemoet aan de wens van de vier gemeenten om het aantal samenwerkingsverbanden te verminderen en beleid en uitvoering onder directe democratische controle te brengen.

Hoewel met de herindeling een bestuurskrachtige gemeente wordt gevormd, laat dit onverlet dat voor bepaalde opgaven samengewerkt zal worden met andere gemeenten. Verschillende opgaven, zoals economische ontwikkeling, hebben namelijk een gemeentegrensoverschrijdend karakter. De vier gemeenten hebben het voornemen om de samenwerking die op dergelijke terreinen reeds bestaat na de herindeling onverminderd voort te zetten.

Geconcludeerd kan worden dat met de vorming van de gemeente Het Hogeland een bestuurskrachtige gemeente zal ontstaan die duurzaam in staat zal zijn haar taken op een adequate wijze uit te voeren.

3.4. Evenwichtige regionale verhoudingen

De vorming van de nieuwe gemeente Het Hogeland staat niet op zichzelf: in vrijwel de hele provincie Groningen is sprake van bestuurlijke opschaling als gevolg van het advies «Grenzeloos Gunnen» van de visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (zie ook § 2.1). Met een omvang van ruim 48.000 inwoners verhoudt de nieuwe gemeente zich qua inwoneraantal goed tot nabijgelegen gemeenten die zich in een overeenkomstig proces van opschaling bevinden dan wel recent hebben afgerond. De vorming van de nieuwe gemeente Het Hogeland vormt geen

belemmering voor de ontwikkeling van de omliggende gemeenten. Verwacht mag worden dat de nieuwe gemeente mede zal bijdragen aan evenwichtiger bestuurlijke verhoudingen en meer slagkracht in de provincie Groningen.

3.5. Duurzaamheid

De schaal van ruim 48.000 inwoners stelt de nieuwe gemeente duurzaam in staat haar lokale opgaven, wettelijke taken en eigen ambities adequaat en zelfstandig te vervullen. Daarnaast past de nieuw te vormen gemeente uitstekend binnen de brede ontwikkeling van bestuurlijke opschaling in de provincie Groningen. Het ligt daarom niet in de lijn der verwachting dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare tijd opnieuw in een herindelingsdiscussie betrokken zal raken.

3.6. Conclusies toets Beleidskader

Uit het voorgaande blijkt dat het voorstel in ruime mate voldoet aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. De voorgestelde herindeling kan rekenen op brede steun van de raden van de betrokken gemeenten en op voldoende maatschappelijk draagvlak. Daarnaast bestaat er breed bestuurlijk draagvlak bij de omliggende gemeenten, zoals ook blijkt uit de zienswijze van gedeputeerde staten. Met de samenvoeging wordt een robuuste en tevens duurzame gemeente gevormd, die past binnen de bredere bestuurlijke ontwikkelingen in de provincie Groningen.

4. Financiële aspecten

Naar het oordeel van de provincie hebben de vier betrokken gemeenten over de afgelopen jaren een sober en degelijk financieel beleid gevoerd. Dankzij dit beleid hebben de gemeenten de afgelopen jaren zonder uitzondering structureel en reëel sluitende (meerjaren)begrotingen gehad.

Naar verwachting zal de algemene uitkering aan de gemeente Het Hogeland ongeveer € 3 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de gemeenten zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dat komt vooral door het verlies van driemaal het vaste bedrag in de algemene uitkering. Tegenover de daling van de algemene uitkering staat een afname van de kosten. Die betreft onder meer besparingen op bestuurskosten (raad, college, griffie, rekenkamer en gemeentesecretaris).

Op grond van de maatstaf herindeling en de zogenoemde «splitsingsmaatstaf»⁶ krijgen de gemeenten voor de kosten om de samenvoeging te realiseren (ook wel aangeduid als «frictiekosten») een uitkering uit het gemeentefonds van € 16.326.743. De eerste betaling vindt plaats in het jaar voorafgaande aan de herindeling.

5. Overige aspecten

5.1. Uitstel raadsverkiezingen en verlenging zittingsduur raden

Bij een wijziging van de gemeentelijke indeling vinden tussentijdse raadsverkiezingen plaats (artikel 52 Wet arhi). In dit geval dienen tussentijdse raadsverkiezingen te worden gehouden voor de raad van de nieuwe gemeente Het Hogeland. De gemeente Eemsum is als de naar

⁶ Vanwege de splitsing van de op te heffen gemeente Winsum over de nieuw te vormen gemeenten Het Hogeland en Westerkwartier is de «herindelingsmaatstaf bij splitsing van een gemeente» van toepassing.

inwonertal grootste betrokken gemeente belast met het organiseren van de verkiezingen (artikel 52 Wet arhi). Naar verwachting vinden de verkiezingen plaats op woensdag 21 november 2018 (artikel 55, tweede lid, Wet arhi).

Om te voorkomen dat in de betrokken gemeenten in 2018 tweemaal raadsverkiezingen plaatsvinden, worden de reguliere raadsverkiezingen van maart 2018 in deze gemeenten overgeslagen en wordt de zittingsduur van de zittende raadsleden verlengd tot de datum van herindeling (artikelen 56a en 56b Wet arhi). De eerste reguliere raadsverkiezingen in de gemeente Het Hogeland zijn die van maart 2022. Dat betekent dat de raad die bij de herindelingsverkiezingen wordt gekozen drie jaar en drie maanden zitting zal hebben.

Indien deze herindelingswet onverhoopt niet uiterlijk op donderdag 20 september 2018 in werking is getreden, zullen in november 2018 in plaats van herindelingsverkiezingen alsnog reguliere raadsverkiezingen voor de vier betrokken gemeenten plaatsvinden (artikel 56d Wet arhi).

5.2. Naamgeving

Van 12 januari 2017 tot en met 7 februari 2017 kon eenieder een naam voor de nieuwe gemeente inzenden. In totaal heeft dit 670 inzendingen opgeleverd met 243 unieke namen. Een selectiecommissie heeft vervolgens aan de hand van een aantal vooraf bepaalde criteria drie namen («Hunsingo», «Marenland» en «Het Hogeland») gekozen, die in een stemronde aan alle inwoners van 16 jaar en ouder zijn voorgelegd. Van de aangeschreven inwoners heeft 44 procent gestemd. Uit de stemronde kwam de naam «Het Hogeland» met 71 procent van de stemmen als populairste naam naar voren. Uit een analyse van de uitkomsten bleek dat de naam «Het Hogeland» in alle vier de betrokken gemeenten een meerderheid had behaald. De raden van deze gemeenten hebben de uitkomst van de stemronde gevolgd.

5.3. Inwerkingtreding en Wet raadgevend referendum

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarna de herindeling ingaat op de eerstvolgende 1 januari (artikel 1, eerste lid, onder h, Wet arhi). De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2019. In verband met de wettelijke termijnen voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen dient de herindelingswet uiterlijk op donderdag 20 september 2018 in werking te treden. Als dat niet gebeurt, vinden in november 2018 geen herindelingsverkiezingen maar reguliere raadsverkiezingen plaats (zie § 5.1).

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

Artikelsgewijs

Artikel 7

In artikel 41, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling is bepaald dat gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend wordt deelgenomen door gemeenten welke gebied *in zijn geheel* tot een en dezelfde gemeente gaan behoren, met ingang van de datum van herindeling vervallen. Omdat in dit geval de op te heffen gemeente Winsum niet in haar geheel tot de gemeente Het Hogeland gaat behoren, is artikel 41,

eerste lid, niet van toepassing. Artikel 41, tweede lid, van de Wet algemene regels herindeling biedt echter de mogelijkheid om in zulke gevallen het eerste lid in de herindelingswet van overeenkomstige toepassing te verklaren. Om zeker te stellen dat gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend wordt deelgenomen door de op te heffen gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum, met ingang van de datum van herindeling komen te vervallen, wordt artikel 41, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 9

Van de vier samen te voegen gemeenten hebben twee gemeenten (De Marne en Eemsmond) de status van krimpgemeente. Vanwege deze status zijn de gemeenten in de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II aangewezen als gemeenten waar een heffingsvermindering mogelijk is op de in die wet geregelde verhuurderheffing. De nieuwe gemeente Het Hogeland zal ook de status van krimpgemeente krijgen. In artikel 9 wordt de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II hiermee in overeenstemming gebracht.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren