

27 JANUARI 2014

Herindelingsontwerp Westerwolde

Herindelingsontwerp voor Bellingwedde & Vlagtwedde



Herindelingsontwerp Westerwolde

Inhoud

1	De weg naar meer bestuurskracht	3
2	Historisch perspectief	5
2.1	Gezamenlijke herindelingsplannen	5
3	Meerwaarde bestuurlijke fusie	6
3.1	Meerwaarde bestuurlijke fusie	7
4	Visie gemeente Westerwolde	9
4.1	Wonen en leven	10
4.2	Economie en werk	11
4.3	Recreatie en Toerisme	14
5	Meerwaarde van Westerwolde ten opzichte van alternatieven	15
6	Visie op regionale en intergemeentelijke samenwerking	19
7	Toetsing voorgestelde herindelingsontwerp aan beleidskader	20
8	Financiën	25
8.1	Stand van zaken	25
9	Visie op de herindelingsprocedure	26
BIJLAGEN		28
	Gebruikte literatuur	28

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

Herindelingsontwerp Westerwolde

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.

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 (±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 19^e 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 20^e 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



kaart 1: Westerwolde

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 Bellingwolde 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) ¹	Bellingwedde (n=57) ²
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.

¹ 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.

² Bijeenkomst in Bellingwedde was op 3 december in De Meet, Bellingwolde.

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.

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 budgetten³. 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.⁴

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.

³ Zie de nota: *De decentralisaties in Bellingwedde, verkenning, verdieping, verandering*. Wedde 2013.

⁴ 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.

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.

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 nieuwe vorming gemeente het aantal bestuurslagen beperkt blijven en van een afname van productiviteit via het zogenaamde Ringelmann-effect⁵ 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

⁵ 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.

burgernabijheid – 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’.

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

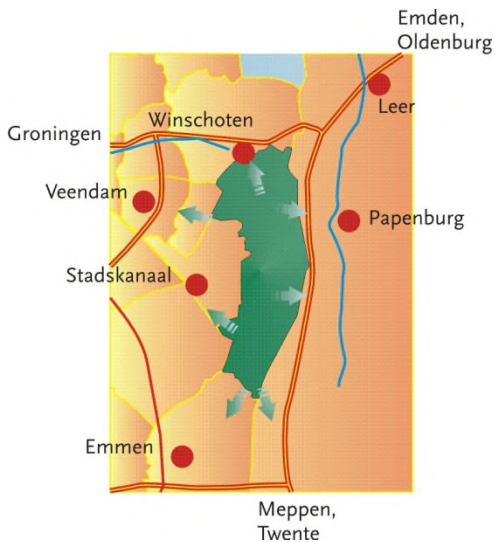
Zoals hiervoor reeds aangegeven hebben de gemeenten een deel van de schaalvoordelen al binnengehaald door intensieve ambtelijke samenwerking. Uit ervaringen die met deze samenwerking zijn opgedaan blijkt dat de cultuur van beide gemeentelijke organisaties goed bij elkaar passen. In beide gemeenten is 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 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.

Herindelingsontwerp Westerwolde

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.



kaart 2: Westerwolde in de regio

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.

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 AgroAgenda 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 bedrijvenpark Zuid-Groningen, geschikt voor voedingsmiddelen, agro-business en transport. Wereldspelers als AVEBE, Ten Kate en Gelita zijn hier gevestigd en maken dit bedrijvenpark 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 bedrijvenpark 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 verstevigd 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, installatiebedrijven, 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 gegenereerd.

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 infrastructurele 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 Cittaslow waarvoor de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde eind 2013 als gemeente Westerwolde i.o. een aanvraag hebben gedaan. Cittaslow 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. Cittaslow 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.

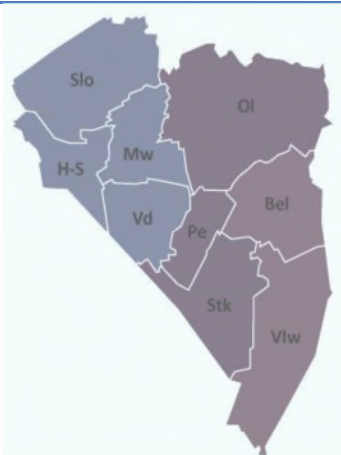
Variant ⁶	Afkorting	Steun van	Percentage ⁷
B St V O P	BSVOP	Geen steun (Grenzeloos Gunnen: Oost Groningen)	0 %
B St VI Ve P	BSVVP	Stadskanaal, Pekela	40 %
B V	BV	Bellingwedde, Vlagtwedde (Westerwolde)	100 %
M H-S V P	MHSV	Geen steun (Grenzeloos Gunnen: Compagnie)	0 %
M H-S SI Ve	MHSV	Slochteren	25 %
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.



kaart 3: Zuidoost Groningen (BSVVP)



kaart 4: Oost Groningen (BSVOP)

⁶ 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

⁷ Steun is berekend op grond van besluiten betrokken gemeenteraden. Bijvoorbeeld: 2 van 5 = 40%.

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 ⁸	35	73	54
Gemiddeld aantal inwoners per woonkern	718	1.501	1.828
Nodi (streekcentra)	0	2	2
Werkloosheid (2012) ⁹	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)).

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.

⁸ CBS, 2012.

⁹ CBS 2012 aangevuld met bijstandsgegevens uit 2009.

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 managementslaag 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 Cittaslow

Het keurmerk Cittaslow 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 ¹⁰	laag	hoog	hoog
Mate van homogeniteit	hoog	laag	laag
Burgernabijheid	hoog	laag	laag
Klantgerichtheid ¹¹	7,3	5,8	6,2
Fusiekosten	laag	hoog	hoog
Keurmerk Cittaslow	kansrijk	onmogelijk	onmogelijk

tabel 5: Vergelijking gevolgen van drie potentiële fusies

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

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 schaalgroottes – 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’.

‘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 280km²; vergelijk Amsterdam oppervlakte 219km², 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):

Herindelingsontwerp Westerwolde

'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 ¹²	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		¹³
Wedeka	D	D	D	

tabel 6: Enkele gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden van Bellingwedde en Vlagtwedde

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

¹² Oost Groningen bestaat uit de gemeenten Bellingwedde, Vlagtwedde, Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Veendam, Menterwolde, Hoogezand-Sappemeer en Slochteren.

¹³ 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.

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 Cittaslow! De aanduiding 'Cittaslow' groeit uit tot het kwaliteitsmerk van 'kleinere' gemeenten. Alleen gemeenten met minder dan 50.000 inwoners kunnen zich daarbij aansluiten. Deze Cittaslow-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 centrumaandacht. 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 Westervoldse 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 Westervoldse 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 plattelands gemeenten zorgt er voor dat de belangen van de groene woon, natuur, en landbouwgemeente 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. 9). 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 Westerswoldse 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 Westerswoldse gemeenten veel nieuwe energie zal uitlokken en dat daarbij een beroep zal worden gedaan op de bekende eigenzinnigheid van de Westerswolder. Dit netwerken en deze eigenzinnigheid is een troef die in deze nieuwe, innovatieve fusiegemeente zal worden uitgespeeld.

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.

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
Rekening 2012	59.024	60.643	1.619	23.685	23.922	237
Begroting 2013	43.667	43.704	37	23.442	23.454	12
Begroting 2014	46.037	46.139	102	22.900	22.957	57
Incidenteel						
Risico			2.336			392
Weerstandscapaciteit			5.633			2.808
Structureel						
Risico			180			100
Weerstandscapaciteit			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.

Herindelingsontwerp Westerwolde

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) ¹⁴	Zuidoost Groningen (BSVVP)
Formatie	+	-	-
Lasten	++	+	+
Inkomsten	-	-	-
Lastendruk	0	+	++
Totaal oordeel	+	0	+

tabel 9: Herindelingsscenario's vergeleken (Berenschot, 2013)¹⁵

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.

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.

¹⁴ 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.

¹⁵ ++ potentieel veel voordeel, + potentieel voordeel, 0 gelijk, - potentieel nadeel, -- potentieel veel nadeel.

Herindelingsontwerp Westerwolde

Fase ¹⁶	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	Raden nemen principebesluit om tot gemeente Westerwolde te komen
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 ter inzage . De terinzagelegging Herindelingsontwerp wordt bekend gemaakt. Een ieder kan een zienswijze bekend maken aan het college (art. 5 lid 2 Arhi).
	September 2014	Vaststelling Herindelingsadvies door de betrokken gemeenteraden op grond van informatie uit zienswijzen reacties uit bestuurlijk overleg (art 4 lid 2 Arhi). Indien het besluit in beide gemeenten gelijkloidend is, dient het besluit te worden aangeboden aan GS. De lokale politiek heeft hierna geen formele beïnvloedingsmogelijkheden meer.
Provinciale fase	Eind 2014	GS schrijven een zienswijze en zendt het herindelingsadvies samen met haar zienswijze aan Onze Minister.
Rijksfase	2015	De minister neemt een besluit . 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 wetgevingsprocedure 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)
Finale of tweede gemeentelijke fase	1 januari 2018	Instelling gemeente Westerwolde
	Feitelijke herindeling	Afronden ambtelijke reorganisatie. Voortzetten burgerparticipatiearrangementen met dorpsvertegenwoordigers Leggen contacten omliggende gemeenten en Duitse lokale overheden

¹⁶ Voor deze tabel is gebruik gemaakt van een praktische handleiding (Doorn, 2009).

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.

Gemeente Bellingwedde
Gemeente Vlagtwedde

