



KNELLEN-DE PROVINCIEGRENZEN ?



Henk Hoiting

Partij voor het Noorden

Juni 2013

Over de auteur



Henk Hoiting werd geboren op 28 mei 1954 te Linde, gemeente Zuidwolde (Dr.). Hij groeide op in Dalerveen en bezocht het Rijkslyceum te Coevorden waar hij in 1972 zijn HBS diploma behaalde. In 1984 sloot hij cum laude de studie sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen af met als specialisaties Algemeen Theoretische en Rechts sociologie, met als bijvakken Filosofie, Andragogie en Criminologie.

Zijn doctoraalscriptie, getiteld "De planningsillusie" betrof een studie naar de gevolgen voor de samenleving van het streven van de overheid om de samenleving door middel van rechtsregels te reguleren. De centrale stelling was dat met dit streven het tegenovergestelde bereikt wordt van de doelstelling; doordat de overheid maatschappelijke taken wegneemt bij de bevolking wordt de samenleving niet socialer, maar minder sociaal.

Daardoor verandert niet alleen de samenleving, maar ook de mentaliteit van het individu. Waardoor de noodzaak tot overheidsregulering alleen maar verder toeneemt en de maatschappelijke cohesie steeds verder afneemt.

Zijn afkeer van centraal georganiseerde sturing is terug te vinden in zijn politieke voorkeur. In plaats van een landelijke politieke partij zette hij zich in voor onafhankelijke politieke partijen. In 1999 richtte hij de kiezersvereniging "De Groningers" op, die net geen zetel in Provinciale Staten wist te behalen. Van 2003 tot 2011 maakte hij deel uit van de fractie van de Partij voor het Noorden, die eerst met twee en daarna met één zetel vertegenwoordigd was in de Staten van Groningen. In 2010 werd hij namens Gemeentebelangen raadslid van de gemeente Bedum. In 2012 nam hij afscheid van die fractie om met zijn eigen eenmansfractie door te gaan als raadslid.

INHOUD

1	Inleiding	1
2	Het onderzoek	3
2.1	Onderzoeksvraag	3
2.2	Onderzoeksopzet	3
3	Het verleden als basis	7
4	Het heden	9
4.1	Criteria huidige situatie	9
4.2	Samenwerking in Noord Nederland	11
4.2.1	<i>Zuidoost Drenthe en Oost Groningen</i>	12
4.2.2	<i>Noord Drenthe, Gorecht, Groningen en het Westerkwartier</i>	14
4.2.3	<i>Noordoost Friesland en Noordwest Groningen</i>	16
4.2.4	<i>Oost Friesland en West Groningen</i>	17
4.2.5	<i>Zuidoost Friesland en West Drenthe</i>	18
4.2.6	<i>Zuidwest Drenthe en de kop van Overijssel</i>	20
4.3	Het heden samengevat	22
5	De Toekomst	25
5.1	Ontwikkeling van het aantal inwoners	25
5.2	Wat willen gemeenten zelf?	26
6	Conclusie	28
7	Geraadpleegde literatuur en bronnen	29

De afgelopen jaren hebben zich gekenmerkt door een decentralisatie van rijkstaken of de aankondiging daarvan. Met name gemeenten zagen als gevolg daarvan hun takenpakket fors uitgebreid. Dit leidde tot de vraag of bestaande gemeenten wel in staat zullen zijn die extra taken uit te voeren, dan wel hoe groot een gemeente daarvoor zal moeten zijn. Het kabinet Rutte 2 bevestigt in het regeerakkoord de decentralisatie van rijkstaken en ging in eerste instantie uit van een gemeentelijke schaal van 100.000 inwoners of meer. Over de vraag hoe die gemeenten tot stand komen worden in het regeerakkoord geen concrete uitspraken gedaan. Dit in tegenstelling tot het kabinet Rutte 1, dat expliciet benadrukte dat gemeentelijke herindeling niet opgelegd dient te worden, maar "van onder af" dient plaats te vinden¹. Daarbij is bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak binnen de betreffende gemeenten essentieel. Dit betekende dat het kabinet Rutte 1 het aan gemeenten zelf over wilde laten of er sprake zou zijn van herindeling of dat men de taakverzwaring het hoofd wilde bieden door samenwerking met andere gemeenten. Alsmede dat het aan gemeenten zelf overgelaten werd om te beslissen met welke gemeente men wilde samenwerken of fuseren. Hier lag hier geen opdracht voor provinciebesturen, anders dan het reguliere toezicht op de gemeentelijke financiële huishouding.

Dit neemt niet weg dat provinciebesturen zich zorgen maakten over de bestuurskracht van gemeenten, al dan niet gestimuleerd door hun Staten. Zo sprak Provinciale Staten van Groningen haar zorg hierover uit in de vorm van een motie, waarmee het college van Gedeputeerde Staten (GS) aangemaand werd om actie te ondernemen². Het college van GS gaf vervolgens aan twijfels te hebben over de bestuurskracht van gemeenten in de provincie Groningen en niet te zullen schromen om zich in te zetten voor gemeentelijke herindeling. In dit kader gaf zij opdracht aan BugelHajema om in kaart te brengen welke gemeenten "bij elkaar horen" om zodoende in beeld te krijgen hoe een eventuele herindeling vorm zou moeten krijgen. Een visitatiecommissie rondt het provinciale onderzoek naar de huidige bestuurskracht van Groninger gemeenten af en adviseert over wenselijke ontwikkelingen.

Tegelijkertijd gaf de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) opdracht aan bureau Berenschot om onderzoek te doen naar gemeentelijke samenwerking om in kaart te brengen welke gemeentelijke samenwerkingsverbanden er zijn in de provincie Groningen en in hoeverre de gemeenten door de clustervorming klaar zijn voor de uitvoering van bestaande en toekomstige taken. Afgesproken werd dat de resultaten van beide onderzoeken gebundeld zouden worden en dat de provincie Groningen dit als startpunt gaat gebruiken voor een toekomstperspectief.

Beide onderzoeken beperken zich echter tot de grenzen van de provincie Groningen. Het college van GS van Groningen noemt dit expliciet in de opdracht aan BugelHajema. Daarmee ging het college er van uit dat alleen gemeenten binnen de bestaande provinciegrenzen zouden kunnen of willen samenwerken dan wel fuseren en dat er geen sprake is van samenwerking of samengaan van gemeenten die in verschillende provincies liggen.

Voor intergemeentelijke samenwerking vormen provinciegrenzen geen probleem, maar dat is wel het geval als gemeenten fuseren. Als twee gemeenten in verschillende provincies willen fuseren is er een probleem, want dan is het immers de vraag tot welke provincie die nieuwe gemeente behoort.

De opdracht van het college van GS aan BugelHajema bestond uit het ontwikkelen van een "Vlekkenkaart"³ op basis van een aantal natuurlijke, planologische, demografische en sociale kenmerken, die als basis zou kunnen dienen voor provinciale voorstellen tot gemeentelijke herindeling. Nu zouden overeenkomsten in dergelijke kenmerken ook van toepassing kunnen zijn op gemeenten die in verschillende provincies liggen, waarmee de vraag ontstaat of samenwerking of samenvoeging van dergelijke gemeenten voor de hand zou liggen.

1 Zie "Beleidskader gemeentelijke herindeling" d.d. 12 juli 2011, kenmerk 2011-2000257199

2 Motie Christen Unie en D66 d.d. 28-9-2011

3 Rapport "Vlekkenkaarten Provincie Groningen", BugelHajema adviseurs bv. 21 mei 2012

Deze vraag staat centraal in dit onderzoek naar gemeentelijke samenwerking in Noord Nederland, dat plaatsvindt in opdracht van de Onafhankelijke Senaatsfractie in de Eerste Kamer en de Partij voor het Noorden. Het onderzoek beoogt een antwoord te geven op de vraag of de provinciegrenzen in Noord Nederland knellen als het gaat om de door gemeenten zelf gewenste samenwerkingsverbanden of fusies. Als dat het geval is zou dat, gelet op het vastgestelde beleidskader en de omvang en het belang van de gemeentelijke taken, betekenen dat het wenselijk is om tevens de provinciale indeling van Noord Nederland aan de orde te stellen.

Het kabinet Rutte 2 geeft in het regeerakkoord te kennen het aantal provincies in Nederland te willen reduceren tot 5 landsdelen. Daarmee zou het probleem van knellende provinciegrenzen mogelijk opgelost kunnen zijn. Maar ook dan is er, afhankelijk van waar de nieuwe grenzen getrokken worden, mogelijk sprake van knellende grenzen. Het wegnemen van knelpunten vereist bovendien dat provinciale herindeling voorafgaat aan die van gemeenten. Uit de uitkomsten van dit onderzoek dient te blijken of het in verband met de door gemeenten gewenste ontwikkelingen wenselijk is de provinciale indeling van Noord Nederland te wijzigen.

2.1 ONDERZOEKSVRAAG

Centrale vraag in dit onderzoek is;

Vormen de huidige provinciegrenzen in Noord Nederland een beperking bij de bepaling van de voorkeur die gemeenten zelf hebben voor intergemeentelijke samenwerking?

Daarbij dient opgemerkt te worden dat samenwerking van gemeenten niet altijd vrijblijvend is, maar in meerdere of mindere mate een opmaat vormt voor samenvoeging van bestaande gemeenten. Vooral als er sprake is van intergemeentelijke samenwerking in de vorm van samenvoeging van (delen van) de uitvoeringsorganisatie, zal samenvoeging met een andere gemeente gecompliceerd zijn. De geïnstitutionaliseerde samenwerking zal dan immers "afgebroken" moeten worden voordat de samenvoeging kan plaatsvinden.

Ook als er geen intentie tot fusie ten grondslag ligt aan samenwerking, kunnen bestaande samenwerkingsverbanden zodoende alternatieve samenwerking of samenvoeging belemmeren.

Bijkomend zijn de onderzoeksvragen aan de orde naar de mate waarin er sprake is van samenwerking tussen gemeenten in verschillende provincies dan wel dat die belemmerd wordt door al bestaande gemeentelijke samenwerkingsverbanden en de vraag naar de specifieke gemeenten en provincies waar het om gaat. Samenvattend kan gesteld worden dat het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen welke relaties er bestaan of gewenst worden tussen gemeenten in Noord Nederland waarvan een deel van de grens samenvalt met de provinciegrens en om te voorspellen of die relaties of wensen daartoe, in combinatie met andere relevante factoren, kunnen leiden tot nieuwe gemeenten die de bestaande provinciegrenzen overschrijden.

2.2 ONDERZOEKSOPZET

In feite impliceert de hiervoor beschreven onderzoeksvraag dat onderzocht wordt of de beperking die het college van GS meegaf in de opdracht aan BugelHajema, om zich bij het opmaken van een vlekkenkaart te beperken tot de provinciegrenzen, juist was. Om die vraag zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden, worden hier voor een deel dezelfde criteria gebruikt als door BugelHajema om de verbanden tussen gemeenten in kaart te brengen. Ook wordt vastgehouden aan de indeling van BugelHajema in de vorm van: "verleden, heden en toekomst". Daarbij worden de meest relevante door BugelHajema gehanteerde criteria overgenomen, aangevuld met criteria die eveneens relevant zijn voor de samenhang van gemeenten. Maar dan niet alleen in de provincie Groningen, maar in heel Noord Nederland.

Omdat de centrale onderzoeksvraag betrekking heeft op de provinciegrenzen in Noord Nederland, beperkt dit onderzoek zich dan ook tot die gemeenten die aan de grenzen van noordelijke drie provincies gelegen zijn;

Friesland

Dongeradeel
Kollumerland c.a.
Achtkarspelen
Smallingerland
Opsterland
Ooststellingwerf
Weststellingwerf
Lemsterland

Groningen

de Marne
Grootegast
Marum
Leek
Groningen
Haren
Hoogezand-Sappemeer
Veendam
Stadskanaal
Vlagtwedde

Drenthe

Noordenveld
Tynaarlo
AA en Hunze
Borger-Odoorn
Emmen
Hoogeveen
De Wolden
Meppel
Westerveld
Midden Drenthe

Bij deze keuze is er van uitgegaan dat alleen gemeentes zullen fuseren die aan elkaar grenzen. Daarbij is het mogelijk dat een gemeente die niet aan de provinciegrenzen ligt, toch in aanmerking komt voor samengaan met een gemeente in een andere provincie. Maar omdat het onwaarschijnlijk is dat er gemeenten zullen samengaan die in verschillende provincies liggen, maar geen van tweeën aan een provinciegrens liggen of deel uitmaken van een groter samenwerkingsverband waar dat voor geldt, is die kans verwaarloosbaar. Als er slechts één gemeente aan de grens ligt, vertekent dat het onderzoek niet, aangezien we de gegevens van die samenwerking dan terugvinden bij die gemeente. De gegevens van de gemeente die niet aan de grens ligt, vinden we terug bij de gemeente die daar wel aan grenst. Daardoor is er ook aandacht voor mogelijke verbanden die de grenzen van Noord Nederland overschrijden. Van gemeenten aan de grens met Overijssel en Flevoland zal blijken of die grens knellend is zonder dat gemeenten uit die provincies benaderd zijn.

Van de betreffende gemeenten is op basis van een aantal criteria in kaart gebracht wat de overeenkomsten en verschillen zijn. Daarbij zijn per rubriek in verschillende mate de criteria van BugelHajema overgenomen.

Uit de rubriek "*Het verleden*" zijn overgenomen:

- Fysisch-geologische kenmerken
- Cultuurhistorische kenmerken
- Bestuurlijke indeling in het verleden

Dit onderzoek heeft daar aan toegevoegd het criterium - Taalkundige kenmerken omdat dit een indicator is voor overeenkomsten tussen gemeenten.

Uit de rubriek "*Het heden*" zijn slechts enkele criteria overgenomen.

Gegevens over "pendelstromen" en "gebruik maken van elkaars voorzieningen" zeggen iets over de samenhang van gemeenten en de interactie van haar inwoners en zijn relevant. Deze criteria staan centraal in het onderzoek dat Mathijs Vreman gedaan heeft in opdracht van VNO-NCW Noord, de noordelijke ondernemersorganisatie. Dat onderzoek diende in kaart te brengen hoe een logische functionele regionale indeling van Noord Nederland er uit zou kunnen zien¹. Regio's zijn in zijn studie gecentreerd rond centra waar de regionale voorzieningen gevestigd zijn. Economische motieven spelen daarin echter een grotere rol dan sociaal bestuurlijke.

"Werkloosheidscijfers" en "verkeersintensiteit" daarentegen zeggen wel iets over het gedrag van inwoners, maar zijn naar mijn mening niet direct relevant voor eventuele samenvoeging van gemeenten. In plaats van deze factoren is in dit onderzoek in kaart gebracht hoe de "politieke kleur" is van de betreffende gemeenten. Er wordt in kaart gebracht hoe de raad is samengesteld. Daaruit valt af te leiden wat de overeenkomsten en verschillen zijn in het stemgedrag van de bevolking bij de laatste verkiezing der gemeenteraden. Zo blijkt welke gemeenten in dat opzicht bij elkaar horen of juist niet. Verwacht mag worden dat vergelijkbare samenstelling van gemeenteraden de samenwerking tussen gemeenten bevordert.

1 Zie M. Vreman "Een toekomstige regionale indeling van Noord Nederland". RUG 2011

De rubriek "De toekomst" bestaat in de eerste plaats, conform het onderzoek van BugelHajema, uit onderzoek naar samenwerkingsverbanden waarmee de gemeenten toekomstbestendig hopen te zijn. Deze samenwerkingen worden in dit rapport beschreven in "Het heden"

De gemeenten hebben een vragenlijst ontvangen om antwoord te krijgen op de vraag naar:

Bestaande samenwerkingsverbanden

1. Gevraagd is op welk van de 14 door BugelHajema genoemde terreinen men samenwerkt met één of meerdere gemeenten. Daarbij ging het om de volgende samenwerkingsterreinen:

- Belastingen
- Sociale Dienst
- Inkoop
- Personeelszaken
- Automatisering
- Brandweer
- Ontwikkeling Bedrijventerreinen
- Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)
- Sociale Werkvoorziening (WSW)
- AWBZ
- Salarisadministratie
- Informatievoorziening
- Afvalverwijdering
- Wet Werken naar Vermogen

Daarnaast kon men aangeven of er nog op andere gebieden samenwerking is

2. Met welke gemeente(n) er samengewerkt wordt.

3. Wat de vorm van de samenwerking is; een Gemeenschappelijke Regeling (GR), een dienstverleningsovereenkomst (DVO), informele samenwerking of een andere vorm.

Voor de hand liggende- of wenselijke samenwerkingsverbanden

Hierbij konden gemeenten aangeven:

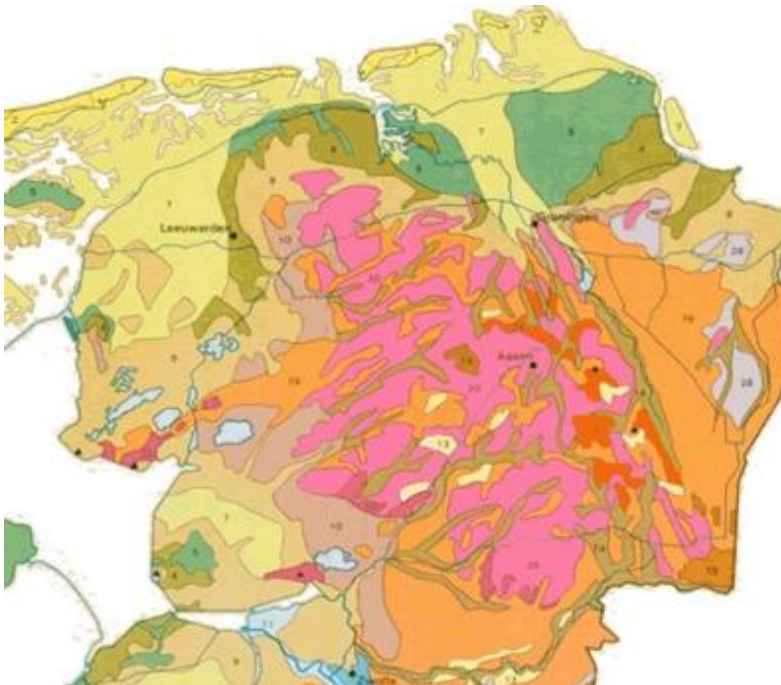
1: of het op grond van bestaande factoren (geografisch, sociaal, economisch, infrastructuur) voor de hand ligt dat de gemeente samen gaat werken met één of meerdere gemeente(n) in een aangrenzende provincie en zo ja met wie.

2: of de intentie aanwezig is om met één of meerder gemeenten in een aangrenzende provincie samen te werken en zo ja met welke gemeente(n).

De basis van de vlekkenkaarten waarmee de gemeentelijke samenhang in de provincie Groningen duidelijk gemaakt wordt, wordt gevormd door historische gegevens. BugelHajema gebruikt hiervoor gegevens over de landschappelijke indeling in de provincie, waarin ook de bodemopbouw tot uitdrukking komt.

Hoewel dit in deze tijd minder van belang is, kan gesteld worden dat geomorfologische kenmerken van het landschap en de daaraan ten grondslag liggende bodemopbouw, in vroeger tijden het leef- en bewegingspatroon van de inwoners bepaalden. In de Veenkoloniën leefde men immers anders dan op de zandgronden van de Hondsrug, in Westerwolde of op de Wierden in Noord Groningen. Aangezien in het verleden de mobiliteit van de mensen, mede door de fysieke ondergrond beperkt was, was er sprake van een gebiedseigen mentaliteit. Na 1900, zo geeft BugelHajema aan, ging de mens meer en meer het landschap zelf vormgeven en nam mede daardoor de mobiliteit toe. Gebieden werden ontsloten en inwoners kregen meer contact met inwoners van omliggende gebieden. Desalniettemin kan gesteld worden dat, hoewel er van die oude toestand weinig meer over is, er nog steeds sprake van is dat mensen zich in een bepaald gebied thuis voelen en de oude gebiedskenmerken dus nog steeds een indicator zijn voor sociale cohesie. Daarvan uitgaande is het interessant om te zien in hoeverre de opbouw van de bodem en de daardoor bepaalde gebiedsindeling past binnen de provinciegrenzen in Noord Nederland.

De bodemopbouw in Noord Nederland laat zien dat de grenzen tussen de verschillende ondergronden niet overeenkomen met de provinciegrenzen. Met name het veengebied ten oosten van de Hondsrug in de provincie Drenthe strekt zich uit tot buiten de grenzen van deze provincie.



KAART 1: BODEMOPBOUW NOORD NEDERLAND
(BRON: ST. WETENSCHAPPELIJKE ATLAS VAN NEDERLAND)

Zo hoort een deel van het veenkoloniale gebied in het oosten van Noord Nederland zowel tot de provincie Drenthe als de provincie Groningen. Hetzelfde geldt voor het westen van Drenthe, dat qua bodemopbouw overeenkomt met het oosten van de provincie Friesland.

Over die oorspronkelijke bodemgesteldheid kan niet alleen gesteld worden dat die bepalend was voor de geologische kenmerken van gebieden en daarmee voor sociale entiteiten, maar ook dat het Noord Nederland als gebied bepaalde. Met name de Drentse venen vormden immers een obstakel om de achterliggende gebieden te bereiken en daarmee een natuurlijke grens van het Noorden van Nederland. Daarmee was de fysieke ondergrond van belang voor de bestuurlijke indeling van Noord Nederland.



Deze kaart laat zien dat het gebied van de huidige provincie Drenthe in 1543 in zijn geheel tot de Oversticht behoorde. De stad Groningen behoorde in die tijd tot het Landschap Drenthe, eveneens onderdeel van de Oversticht en zodoende van de wereldlijke heerschappij van de aartsbisschop van Utrecht, dat in die tijd onder het gezag van keizer Karel V viel. Ook de grens tussen het noordwesten van de Oversticht en het toenmalige gewest Friesland kwam indertijd niet overeen met de huidige provinciegrenzen. Met name het gebied der Stellingwerven behoorde toen niet tot het gebied van de huidige provincie Friesland.

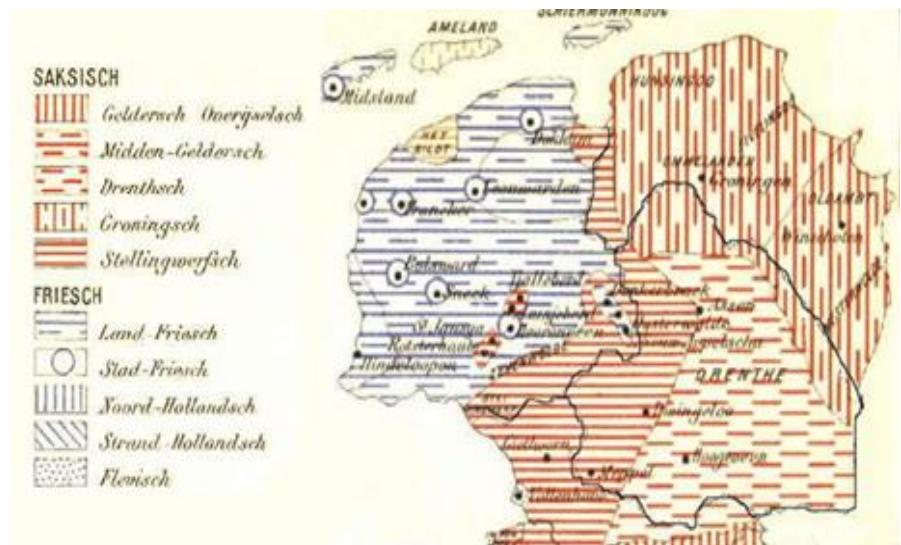
Dat strookt met de indeling in taalgebieden in Noord-Nederland; zoals weergegeven in kaart 3 behoren de Stellingwerven dan ook niet tot het Friese taalgebied, omdat het Stellingwerfs tot de Nedersaksische talen behoort.

KAART 2: DE GEBIEDEN STICHT EN OVERSTICHT IN 1543

(BRON: WIKIPEDIA)

Uit kaart 3 blijkt dat de huidige grens tussen Friesland en Drenthe niet overeenkomt met de taalgrens, hetgeen voortkomt uit de specifieke geschiedenis van de Stellingwerven.

Dit thans tot Friesland behorende gebied maakte hier lange tijd geen deel van uit. Het had een status aparte omdat het weigerde te gehoorzamen aan de overheerser. Maar omdat het gebied economisch niet erg interessant was, greep deze niet in.



KAART 3: DIALECTEN IN NEDERLAND

(BRON: J. VAN GINNEKEN)

Sinds 1504 behoren de Stellingwerven tot Friesland, maar het Stellingwerfs behoort nog steeds tot het Nedersaksische taalgebied. Voor zover deze taal nog gesproken wordt is deze regio op basis van dit criterium eerder verwant aan Drenthe dan aan Friesland. Ook valt op dat het Stellingwerfse gebied doorloopt tot aan de kust en een scheiding vormt tussen het Friese taalgebied en het Gronings.

Tot slot blijkt uit deze kaart dat de Gronings/Drentse dialectgrens niet overeenkomt met de huidige provinciegrenzen.

4.1 CRITERIA HUIDIGE SITUATIE

In dit hoofdstuk gaat BugelHajema in op de feitelijke kenmerken van de bevolking en het gebruik van voorzieningen en infrastructuur. In dat kader is er aandacht voor:

- bevolkingsontwikkeling 2006-2011
- voorzieningen en het gebruik daarvan
- werk en inkomen
- verkeer
- samenwerking tussen gemeenten

Hiervoor zijn gegevens verzameld en in kaart gebracht over;

- **Procentuele ontwikkeling van de bevolking in de periode 2006-2011.**

Deze gegevens zijn weliswaar interessant om te laten zien hoe de ontwikkeling van het aantal inwoners per gemeente de afgelopen jaren geweest is, maar voegt weinig toe aan de discussie over de vraag welke gemeenten dienen samen te werken of te fuseren. In de eerste plaats omdat uit de kaart blijkt dat de verschillen niet zozeer per gemeente variëren, als wel per regio. Aan de noord- en oostrand van de provincie Groningen en in het zuidoosten neemt de bevolking in aantal af, terwijl in het centrum en in het zuidwesten sprake is van groei.

Het regionale karakter van deze ontwikkeling betekent dat deze moeilijk te compenseren is door gemeentelijke schaalvergroting. Een fusie van Delfzijl en Leek is immers niet te realiseren. Daarnaast is niet zozeer de ontwikkeling van de afgelopen jaren van belang, als wel de prognose voor de komende decennia. Zeker als er, zoals door het kabinet Rutte 2, eisen gesteld worden als een minimaal aantal inwoners van 100.000.

Daar besteedt BugelHajema aandacht aan, maar zien we wel de afname van het aantal jongeren (ontgroening) en de groei van het aantal ouderen (vergrijzing) in kaart gebracht, maar niet de totale bevolkingsontwikkeling per gemeente. Wel is er aandacht voor de ontwikkeling van de bevolking in de bestaande samenwerkingsclusters. Daarmee wordt voorgesorteerd op de bestaande samenwerking, terwijl het juist van belang is om na te gaan welke alternatieven haalbaar en voor de hand liggend zullen zijn als we rekening houden met toekomstige demografische ontwikkelingen. In dit onderzoek zal in het volgende hoofdstuk die prognose in kaart gebracht worden om de schaal van combinaties van gemeenten te kunnen beoordelen.

- **Bevolkingsdichtheid in inwonertal per km².**

Ook hiervoor geldt dat het de vraag is in hoeverre dit iets toevoegt aan de discussie over herindeling of samenwerking of het zou al moeten gaan over de vraag of er een mate van homogeniteit moet zijn in de eventueel te vormen gemeenten. Een gemeente met relatief weinig inwoners in een groot gebied heeft andere financieringsbehoeften dan een stedelijke gemeente met een hoge bevolkingsdichtheid. Maar zolang er in de rijksbijdrage aan gemeenten rekening gehouden wordt met dergelijke factoren, is de bevolkingsdichtheid geen relevant criterium.

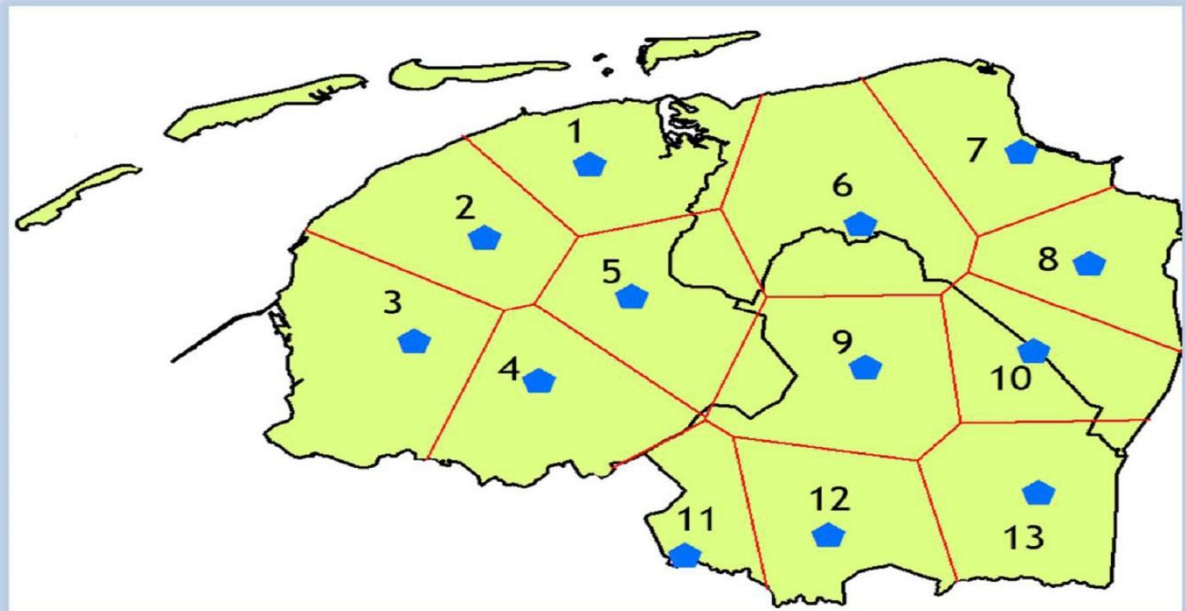
- **Werkloosheidspercentage**

Hiervoor geldt hetzelfde als voor de procentuele ontwikkeling van de bevolking. Rekening houden met werkloosheidspercentages bij herindeling is niet alleen beperkt relevant, maar ook niet haalbaar aangezien de werkloosheid het grootst is in het oosten van de provincie Groningen en eerder regio-gebonden is dan dat gemeenten er in een regio positief of negatief uitspringen. Interessant is de tabel waarin weergegeven wordt waar mensen wonen en werken. Maar de uitkomsten daarvan laten zien dat naarmate de afstand toeneemt, er minder mensen werken in het economische centrum van de provincie, te weten de stad Groningen.

Dat geldt ook voor de relatie tussen wonen in Groningen en werken in Drenthe: hoe verder een regio verwijderd is van Drenthe, hoe kleiner het aantal mensen dat daar werkt.

- Voorzieningen en het gebruik daarvan.

Vervolgens brengt BugelHajema in kaart waar de grotere winkelconcentraties gesitueerd zijn. Alsmede waar de middelbare scholen gevestigd zijn en waar de leerlingen daarvan vandaan komen. Het zal geen verbazing wekken dat uit het overzicht blijkt dat er een relatie is tussen de omvang van een stad of dorp en de concentratie van winkels. Als winkelconcentratie van belang is voor gemeentelijke herindeling, dan is de aanwezigheid van een grote kern dat evenzeer. In het rapport van M. Vreman is ersprake van een regionale indeling van Noord Nederland op basis van de aanwezigheid van een kern met belangrijke voorzieningen als één van de belangrijke criteria voor gemeentelijke indeling van het Noorden (kaart 4)



KAART 4: OPTIMALE REGIONALE INDELING

(BRON: "EEN TOEKOMSTIGE REGIONALE INDELING VAN NOORD NEDERLAND" RUG)

Of de aanwezigheid van middelbare scholen van belang is voor gemeentelijke herindeling is de vraag. Gemeenten hebben immers meer een taak op het gebied van basisonderwijs dan ten aanzien van middelbaar onderwijs. Uiteraard is het van belang dat er middelbare schoolvoorzieningen zijn op niet te grote afstand, maar dat wil niet zeggen dat het van belang is dat een school in dezelfde gemeente gevestigd is als waar men woont. Net als bij de relatie wonen-werken is de bereikbaarheid belangrijker dan de gemeentelijke indeling. Goede wegen en goed openbaar vervoer zijn hier van groot belang. De aandacht van BugelHajema voor verkeersintensiteiten is in dat opzicht interessant, maar niet als het gaat om de vraag hoe de provincie het best bestuurlijk ingedeeld kan worden.

- Samenwerking.

Deze door BugelHajema gehanteerde rubriek is naar mijn inzien wel relevant voor de toekomstige samenwerking of bestuurlijke indeling. Er is in kaart gebracht welke samenwerkingsverbanden er bestaan tussen gemeenten in de provincie Groningen. Als er sprake is van samenwerking is het immers duidelijk dat de samenwerkende gemeenten "elkaar gevonden hebben" en zich op basis van vrijwilligheid aan elkaar gecommitteerd. Daarmee is niet alleen een basis gelegd voor eventuele uitbreiding van die samenwerking, maar zal het ook lastig zijn om op het betreffende gebied met een andere gemeente te gaan samenwerken of samen te gaan. Voordat dit mogelijk is dient immers eerst de al bestaande samenwerking met een andere gemeente afgebroken moeten worden. Gemeentelijke samenwerking kan derhalve beschouwd worden als een opmaat voor verdere samenwerking of fusie.

4.2 SAMENWERKING IN NOORD NEDERLAND

Dit laatste criterium is mijns inziens dusdanig relevant dat het in dit onderzoek centraal staat. Aan de gemeenten die gesitueerd zijn aan één provinciegrens in Noord Nederland is gevraagd met welke gemeenten men samenwerkt. Daarbij zijn, zoals beschreven in de onderzoeksopzet, dezelfde samenwerkingssterreinen gehanteerd als door BugelHajema. Met als doel om inzicht te krijgen in de vraag of er sprake is van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten die in verschillende provincies liggen. Waarbij opgemerkt dient te worden dat de vraag naar samenwerking op het eerste terrein, de Brandweezorg, inmiddels achterhaald is. Vaak tegen de zin van gemeenten en bestaande brandweerkorpsen heeft het Rijk ingegrepen in de bestaande organisatie en deze op provinciale schaal opgetuigd overeenkomstig de indeling in Veiligheidsregio's. Desalniettemin is dit terrein meegenomen in de vragenlijst aan de gemeenten om deze zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij het onderzoek van BugelHajema.

Uitgangspunt is de gedachte dat samenwerking een opmaat is voor verdere samenwerking en dat het lastig is om te fuseren met een gemeente terwijl men al samenwerkt met een andere gemeente. Daarbij is het echter wel van belang om welke samenwerkingsvorm(en) het gaat. Van belang is dus niet alleen, zoals in het onderzoek van BugelHajema, het aantal terreinen waarop men samenwerkt, maar ook of en hoe die samenwerking formeel vastgelegd is. Een gemeenschappelijke regeling is immers veel formeler dan een informeel samenwerkingsverband waarmee gemeenten bijvoorbeeld afgesproken hebben om samen op te trekken om inkoopvoordelen te behalen. De stelling dat samenwerking tussen de gemeenten een opmaat is voor verdere samenwerking of fusie dient dan ook in dit kader genuanceerd te worden. Voor de ene samenwerkingsvorm geldt dat meer dan voor een andere.

Sommige gemeenten hebben samenwerkingsafspraken die men relatief eenvoudig zou kunnen beëindigen om met een andere gemeente te gaan samenwerken, bijvoorbeeld de eerder genoemde informele samenwerkingsverbanden. Voor andere samenwerkingsverbanden geldt dit niet of in mindere mate. Een gemeenschappelijke regeling kan stopgezet worden, al zal dat de nodige afwikkelingsinspanningen kosten. Als gemeenten afdelingen samengevoegd hebben, zoals Bedum, Winsum en De Marne in Groningen en Westerveld en Steenwijkerland in Drenthe en Overijssel, zal ontvlechting veel lastiger zijn. Als de gehele uitvoeringsorganisatie samengevoegd is, zoals bij Veendam en Pekela, is dat nog veel gecompliceerder. Dat geldt ook voor een gemeente die het hele ambtelijke gebeuren ondergebracht heeft bij een andere gemeente, zoals Ten Boer bij de stad Groningen. Daarom is in dit onderzoek niet alleen gevraagd met wie men samenwerkt maar ook naar het verband waarin dit gebeurt: Gemeenschappelijke regeling, Inkoop van diensten (ook Dienstverleningsopdracht of DVO) of informeel. Onder Dienstverleningsovereenkomsten wordt hier samenwerking bedoeld waarbij één of meer diensten ingekocht worden bij een andere gemeente. Gemeentelijke deelname aan stichtingen, verenigingen, BV's of NV's valt daar in dit onderzoek niet onder. In verband met de onderzoeksvraag is het met name belangrijk om in kaart te brengen welke samenwerkingsverbanden er zijn tussen gemeenten die in verschillende provincies liggen.

Het grensgebied tussen de provincies Friesland, Groningen, Drenthe en Overijssel kan, zowel op basis van geografische criteria als aan de hand van al bestaande samenwerking onderverdeeld worden in 6 regio's, te weten:

- ▲ Zuidoost Drenthe en Oost Groningen
- ▲ Noord Drenthe, Gorecht, Groningen en Westerkwartier
- ▲ Noordwest Groningen en Noordoost Friesland
- ▲ Oost Friesland en West Groningen
- ▲ Oost Friesland en West Drenthe
- ▲ Zuidwest Drenthe en de kop van Overijssel

4.2.1 ZUIDOOST DRENTHE EN OOST GRONINGEN

Deze regio omvat de Drentse gemeenten Emmen, Borger-Odoorn en Aa en Hunze en de Groninger gemeenten Stadskanaal, Vlagtwedde en Veendam. Uit de vragenlijsten blijkt dat met name de gemeenten Emmen en Borger-Odoorn op meerdere terreinen samenwerken en dat hetzelfde geldt voor de gemeenten Stadskanaal en Vlagtwedde. De samenwerking in deze regio kan, is met inachtneming van de samenwerkingsvorm, in de onderstaande tabel weergegeven. Daarbij is terrein 1 (brandweezorg) buiten beschouwing gelaten.

De afkortingen geven de samenwerkingsvorm aan:

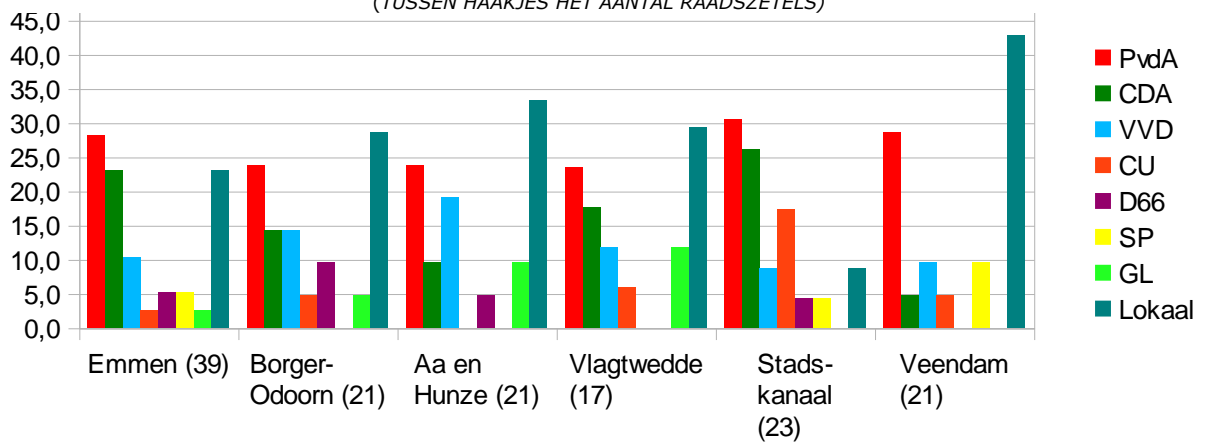
- Gemeenschappelijke Regeling (GR)
- Dienstverleningsovereenkomst (DVO)
- informeel (I)

NAAM	Emmen	Borger-Odoorn	Aa en Hunze	Vlagtwedde	Stadskanaal	Veendam
Emmen		1GR, 4 DVO, 1 I				
Borger-Odoorn	1GR, 4 DVO, 1 I			1 GR	1 GR, 1 I	1 GR
Aa en Hunze						
Vlagtwedde		1 GR			1GR, 2 DVO, 4I	1 GR
Stadskanaal		1 GR, 1 I		1GR, 1DVO, 4I		1 GR
Veendam		1 GR		1 GR	1 GR	

Opvallend in deze regio is de positie van de gemeente AA en Hunze. De Drentse gemeenten Emmen en Borger-Odoorn en de Groninger gemeenten Vlagtwedde, Veendam en Stadskanaal werken samen, de gemeente AA en Hunze valt daar buiten. Samenwerking die de provinciegrens overschrijdt is er in de vorm van een gemeenschappelijke regeling op het gebied van de WSW, waarin Emmen, Borger-Odoorn, Vlagtwedde, Veendam en Stadskanaal verenigd zijn, samen met de gemeente Coevorden.

Grensoverschrijdend is ook een samenwerkingsverband van de provincies Groningen en Drenthe, de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Emmen, Hoogezand-Sappemeer, Stadskanaal, Pekela, Veendam, Vlagtwedde en de waterschappen Hunze en Aa's en Velt en Vecht genaamd "Agenda van de Veenkoloniën". De samenwerking is gericht op de sociaal-economische versterking van de Veenkoloniën, met name van de agrarische sector, met aandacht voor energie en water. Hoewel hier geen sprake is van een formeel samenwerkingsverband zoals een gemeenschappelijke regeling of dienstverleningsovereenkomst, geeft dit project aan dat het betreffende gebied gemeenschappelijke kenmerken en belangen heeft. De samenstelling van de raden van de gemeenten in dit gebied, oftewel de "politieke kleur" wordt in diagram 1 gevisualiseerd.

DIAGRAM 1: SAMENSTELLING GEMEENTERADEN IN %
ZUIDOOST DRENTHE EN ZUID GRONINGEN
 (TUSSEN HAAKJES HET AANTAL RAADSZETELS)



We zien dat in al deze gemeenten de PvdA het grootst is als we de lokale partijen buiten beschouwing laten. Die lokale, onafhankelijke partijen nemen, Stadskanaal uitgezonderd, in deze regio een flinke positie in de raad in. Hoewel er geen conclusies getrokken kunnen worden over de bereidheid van lokale partijen om samen te werken met naburige gemeenten, ligt voor de hand dat fracties van de landelijke partijen in verschillende gemeenten meer contact met elkaar hebben, waardoor er eerder sprake zou kunnen zijn van een basis voor samenwerking. Het zou interessant zijn om uit te zoeken in hoeverre de relatieve omvang van lokale partijen in raden van invloed is op de bereidheid om samen te werken of te fuseren met een andere gemeente. Als we de lokale partijen buiten beschouwing laten valt op dat de combinatie PvdA en CDA in alle gemeenten met uitzondering van Aa en Hunze relatief groot is. De gemeente AA en Hunze wijkt af in de zin dat de VVD hier relatief groot is, terwijl Stadskanaal afwijkt doordat lokale partijen hier relatief klein zijn en de CU juist wat meer aanhang heeft.

4.2.2 NOORD DRENTHE, GORECHT, GRONINGEN EN HET WESTERKWARTIER

De vraag of de provinciegrenzen knellen als het gaat om gemeentelijke fusie, kan bevestigend beantwoord worden in de verleden tijd. Aan het eind van de vorige eeuw was er sprake van plannen van de gemeente Haren met de toenmalige gemeenten Zuidlaren en Eelde-Paterswolde om samen te gaan. Deze plannen zijn afgeblazen omdat de betreffende gemeenten niet in dezelfde provincie lagen² Er kan dus gesteld worden dat de grens tussen Drenthe en Groningen toen knellend was en dat de gemeentelijke indeling er nu anders uit zou zien als dat toen niet het geval geweest was.

In dit gebied is sprake van een vrijwillig samenwerkingsverband tussen de provincies Groningen en Drenthe en de gemeenten Assen, Groningen, Haren, Tynaarlo, Leek, Noordenveld, Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Ten Boer, Bedum, Winsum en Zuidhorn onder de naam "Regiovisie Groningen-Assen". Dit samenwerkingsverband is gericht op economische ontwikkeling van de regio met behoud van de bestaande kernkwaliteiten. In dit verband zijn en worden er afspraken gemaakt over woningbouw, bedrijventerreinen en vervoerssystemen inclusief een (her)verdeling van financiële middelen. Hoewel deze samenwerking aangeeft dat er sprake is van een gemeenschappelijk belang, kan niet gesteld worden dat de provinciegrens hier belemmerend werkt. Hetgeen waarschijnlijk te maken heeft met de beperkte omvang van de doelstelling in combinatie met het voordeel dat het merendeel van de deelnemende gemeenten heeft door de genoemde herverdeling van middelen. Daarnaast is de sterke regierol van de provincies hier van belang alsmede dat er sprake is van een duidelijk convenant.

Als we kijken naar de overige samenwerkingsverbanden, zoals weergegeven in onderstaande tabel, dan valt op dat de gemeente Haren weinig samenwerkingsverbanden kent. Nadat samengaan met Zuidlaren en Eelde-Paterswolde in de 90er jaren niet doorging, zijn er plannen ontwikkeld voor vergaande samenwerking met de gemeente waar die twee gemeenten in opgegaan zijn, de gemeente Tynaarlo. Dit heeft geen concrete samenwerking opgeleverd.

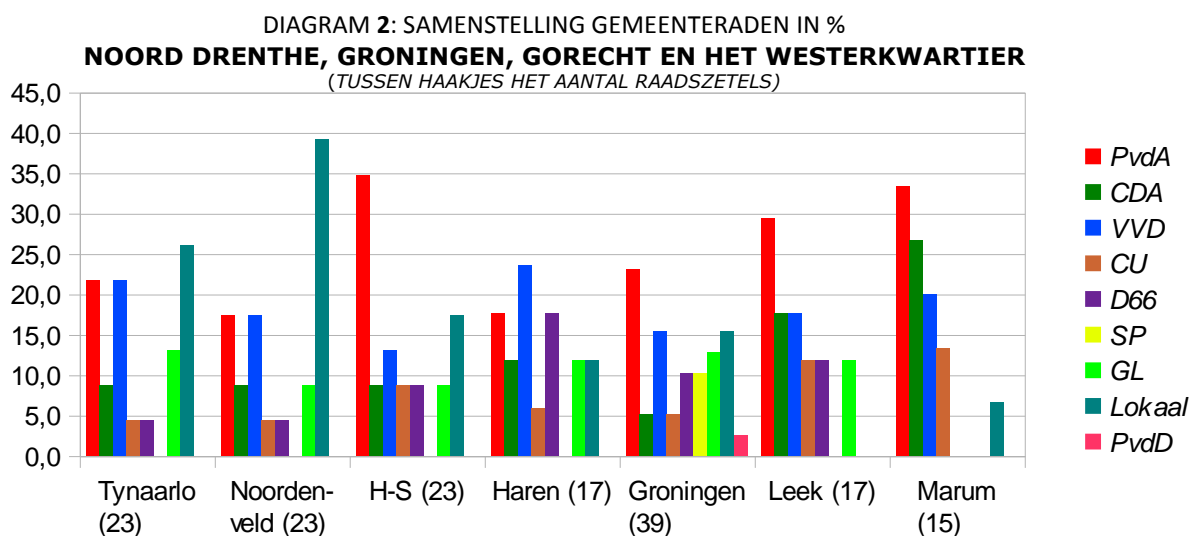
NAAM	Hoogezand - Sappemeer	Haren	Groningen	Tynaarlo	Noordenveld	Leek	Marum
Hoogezand-Sappemeer		1 GR					
Haren	1 GR						
Groningen							
Tynaarlo							
Noordenveld						2 GR, 7 I	2 GR
Leek					2 GR, 7 I		4 GR, 3 I, 1 DVO
Marum					2 GR	4 GR, 3 I, 1 DVO	

Naast de hierboven weergegeven samenwerkingsverbanden op de 12 terreinen die door BugelHajema gehanteerd worden (brandweer en bedrijventerreinen zijn niet meegenomen), is er een samenwerkingsverband van de gemeenten Haren, Tynaarlo en Groningen in de vorm van een gemeenschappelijke regeling betreffende het beheer van het merengebied (Meerschapp). Hoogezand-Sappemeer werkt met name samen met de gemeente Slochteren en bereidt samenwerking met Menterwolde voor. De samenwerking met Haren betreft de uitvoering van de WSW, waar ook Slochteren aan deelneemt. Verder heeft Haren een relatief geïsoleerde positie.

² Bron: website gemeente Haren

Dat geldt in deze regio ook voor de gemeente Tynaarlo, dat zich meer richt op samenwerking met andere Drentse gemeenten zoals Aa en Hunze, Assen en Midden Drenthe dan op samenwerking met Noordenveld en Groninger gemeenten. De gemeente Leek heeft samenwerkingsverbanden met de gemeente Noordenveld, maar is verder met name georiënteerd op de gemeenten Marum en Grootegast en in mindere mate op Zuidhorn. De samenwerking met Noordenveld betreft de uitvoering van de WSW, van de wet Werken naar Vermogen c.q. de Participatiewet en de uitvoering van de Sociale Dienst. Opvallend is verder het ontbreken van enige samenwerking met de stad Groningen op de betreffende terreinen. Mogelijk is de schaal van de gemeente Groningen en de angst om te afhankelijk te worden van Groningen hier van belang.

De politieke kleur van de gemeenten in deze regio is in het onderstaande diagram weergegeven.



Opvallend is de relatief sterke positie van de VVD in de Drentse gemeenten en Haren. Een overeenkomst die geen gevolgen heeft voor samenwerking van deze gemeenten. Mogelijk speelt het feit dat lokale partijen in die Drentse gemeenten het grootst in omvang zijn een rol, waarbij opgemerkt moet worden dat er daar geen sprake is van één enkele lokale partij, maar van meerdere. In Noordenveld, Hoogezand-Sappemeer en Groningen zijn twee verschillende lokale partijen vertegenwoordigd in de raad. In Tynaarlo zelfs drie. Dat lokale partijen in de diagrammen van politieke kleur over één kam geschoren worden is omdat verwacht mag worden dat de intergemeentelijke contacten van landelijke partijen samenwerking bevorderen. Lokale partijen kennen geen organisatie die de gemeentegrenzen overschrijdt. Op basis van de politieke kleur van deze gemeenten, ligt samenwerking van Tynaarlo, Noordenveld en Haren voor de hand door de dominantie van de VVD en de PvdA. Ook in Leek is de VVD relatief sterk vertegenwoordigd in de raad. Als we dit afzetten tegen de bestaande samenwerkingsverbanden, dan lijken andere criteria belangrijker voor samenwerking. Van intensieve samenwerking is immers alleen sprake bij de gemeenten Noordenveld, Leek en Marum. Samenwerking waar ook de gemeente Grootegast deel van uitmaakt.

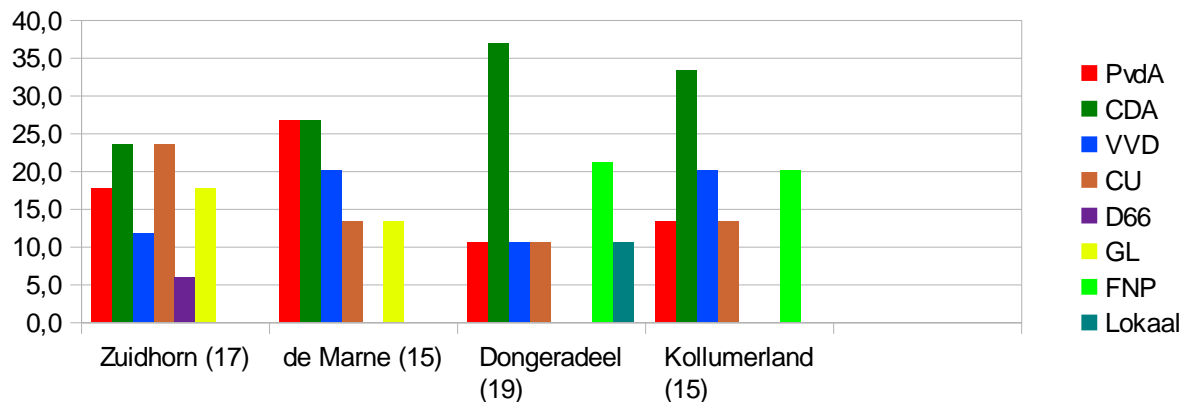
4.2.3 NOORDOOST FRIESLAND EN NOORDWEST GRONINGEN

Tussen de gemeenten aan weerszijden van de grens tussen Friesland en Groningen vindt nauwelijks grensoverschrijdende samenwerking plaats. Op de samenwerkingsverbanden die in dit onderzoek aan de orde zijn, is er geen samenwerking die de grens overschrijdt. De samenwerking tussen de gemeenten is weergegeven in onderstaande tabel.

NAAM	Dongeradeel	De Marne	Kollumerland	Zuidhorn
Dongeradeel			1 GR, 2 I	
De Marne				
Kollumerland	1 GR, 2 I			
Zuidhorn				

Het ontbreken van samenwerkingsverbanden in deze regio is opvallend. De gemeenten De Marne en Dongeradeel nemen als aandeelhouder samen deel aan de Exploitatiemaatschappij Haven Lauwersoog bv. Maar werken verder, althans formeel, niet samen. De gemeente de Marne kent diverse samenwerkingsverbanden met de Groninger gemeenten Winsum en Bedum en in mindere mate met gemeente de Eemmond, terwijl Dongeradeel met name samenwerkt met Dantumadeel. Alleen in het kader van de uitvoering van de WSW is er een formeel samenwerkingsverband tussen Dongeradeel en Kollumerland. Informeel werken die twee gemeenten samen op het gebied van informatievoorziening en automatisering. Tussen de buurgemeenten Zuidhorn en Kollumerland vindt geen samenwerking plaats op één van de hier genoemde terreinen, noch in formele zin op een ander terrein.

DIAGRAM 3: SAMENSTELLING GEMEENTERADEN IN %
NOORDOOST FRIESLAND EN NOORDWEST GRONINGEN
 (TUSSEN HAAKJES HET AANTAL RAADSETELS)



De sterke positie van het CDA in deze gemeenten zou een basis kunnen zijn voor samenwerking. Daarvan is momenteel echter alleen sprake tussen Dongeradeel en Kollumerland. De gemeenten de Marne en Dongeradeel beheren samen de haven van Lauwersoog. Daar is dus sprake van een grensoverschrijdende samenwerking, maar die heeft meer een geografische basis, door de ligging van de haven, dan van samenwerking op inhoudelijke gronden. Interessant zou zijn de duidelijkheid te krijgen over de rol van de FNP wat betreft grensoverschrijdende samenwerking. In tegenstelling tot lokale partijen is deze partij, hoewel niet landelijk, immers provinciaal georganiseerd. Gelet op de doelstellingen van deze partij, zoals verwoord in de naam, bevordert deze partij mogelijke wel de samenwerking met andere Friese gemeenten maar niet met gemeenten in een andere provincie.

4.2.4 OOST FRIESLAND EN WEST GRONINGEN

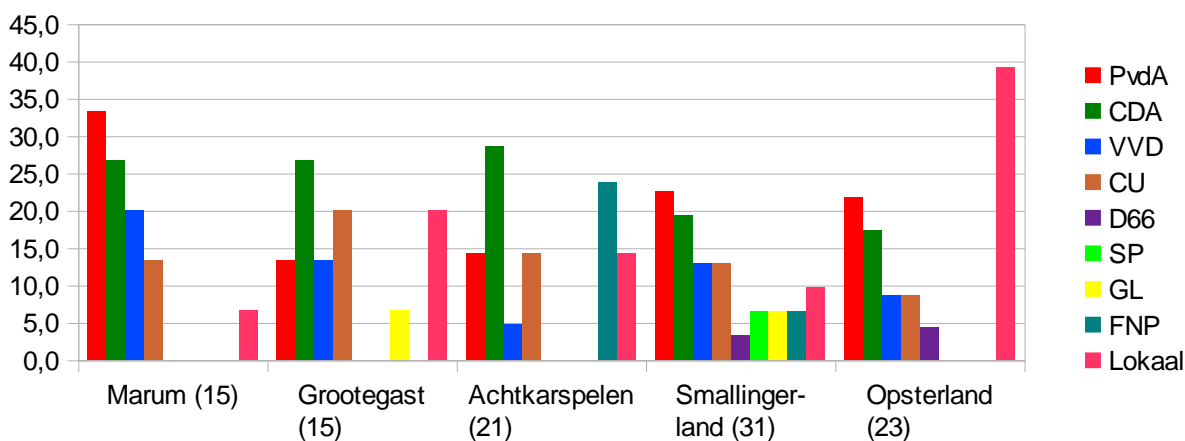
Ook in deze regio is nauwelijks sprake van grensoverschrijdende samenwerking. In onderstaande tabel wordt de samenwerking tussen de gemeenten in deze regio weergegeven.

NAAM	Achtkarspelen	Groote gast	Smallingerland	Opsterland	Marum
Achtkarspelen			1 GR		
Groote gast					4 GR, 4 I
Smallingerland	1 GR			3 GR	
Opsterland			3 GR		
Marum		4 GR, 4 I			

De gemeente Achtkarspelen richt zich voornamelijk op de gemeente Tytjerksteradeel voor samenwerking en niet op de andere buurgemeenten. Alleen voor de uitvoering van de WSW is er een gemeenschappelijke regeling met die twee gemeenten plus nog 5 andere gemeenten in Friesland. Verdergaande samenwerking is er wel tussen Opsterland en Smallingerland, al is die inmiddels afgenomen doordat de dienstverleningsovereenkomst tussen deze gemeenten betreffende de sociale dienst per 1-1-2013 beëindigd is. Opsterland heeft daarvoor nu samenwerking gezocht met Ooststellingwerf en Weststellingwerf. In het Groninger deel van deze regio wordt intensief samengewerkt door de gemeenten Marum en Groote gast. Van de betreffende samenwerkingsverbanden maken ook de gemeenten Zuidhorn (3 GR en 3 I) en Leek (4 GR en 3 I) deel uit. Bovendien heeft Marum dienstverleningsovereenkomsten met Leek (personeelszaken) en Zuidhorn (salarisadministratie).

De samenstelling van de gemeenteraden in deze regio is weergegeven in diagram 4.

DIAGRAM 4: SAMENSTELLING GEMEENTERADEN IN %
OOST FRIESLAND EN WEST GRONINGEN
 (TUSSEN HAAKJES HET AANTAL RAADSZETELS)



Ook in deze regio heeft het CDA een prominente positie in de gemeenteraden, al dan niet in combinatie met de PvdA. Mogelijk belemmeren de niet landelijke partijen in deze regio grensoverschrijdende samenwerking. In de raad van Opsterland zijn maar liefst 3 lokale partijen vertegenwoordigd, in de raad van Smallingerland zijn dat er twee en in de overige gemeenten in deze regio is er één lokale partij vertegenwoordigd in de raad.

4.2.5 ZUIDOOST FRIESLAND EN WEST DRENTHE

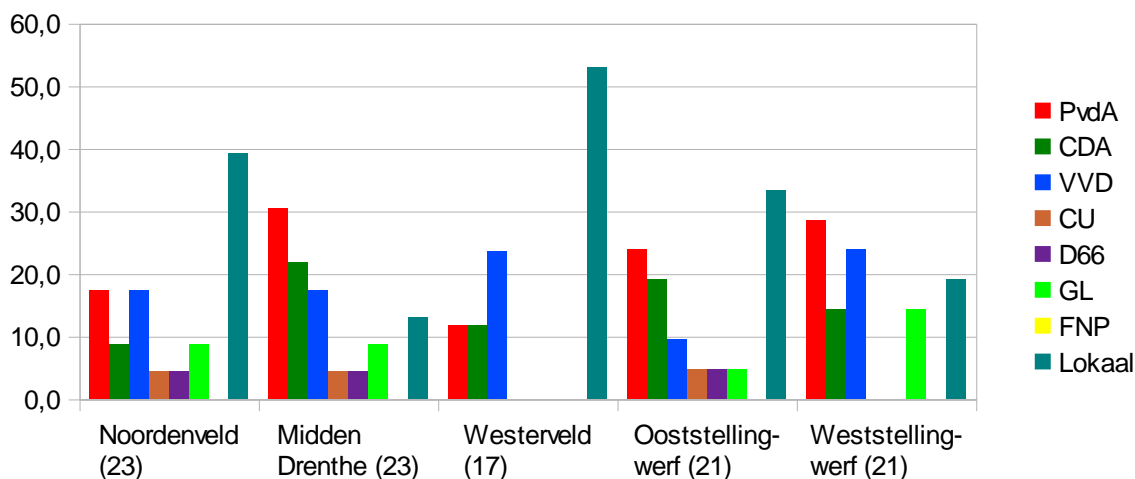
Hoewel de gemeenten in deze regio, zoals blijkt uit kaart 3, tot hetzelfde taalgebied behoren, is er nauwelijks grensoverschrijdende samenwerking. De samenwerking tussen de 4 betreffende gemeenten op de hier gehanteerde terreinen (exclusief brandweer) is weergegeven in de onderstaande tabel.

NAAM	Noordenveld	Ooststellingwerf	Midden Drenthe	Westerveld	Weststellingwerf
Noordenveld					
Ooststellingwerf					1 GR, 3 DVO
Midden Drenthe					
Westerveld					
Weststellingwerf		1 GR, 3 DVO			

Opvallend is in de eerste plaats dat de gemeente Noordenveld, zoals bleek uit de tabel in 5.2.2. betreffende de samenwerking tussen gemeenten in Noord Drenthe en Groningen voornamelijk georiënteerd is op de gemeenten in het Groninger Westerkwartier. Van samenwerking met de naburige Drentse gemeenten is op de terreinen die hier aan de orde zijn, geen samenwerking. Daarvan is ook geen sprake met de aangrenzende Friese gemeenten. Hetzelfde geldt voor de gemeente Westerveld: geen samenwerking op deze terreinen met één of meer Drentse gemeenten, ook niet met gemeenten in Friesland, maar wel met gemeenten in de provincie Overijssel (zie volgende onderdeel). Die samenwerking is er wel tussen de twee gemeenten in het gebied der Stellingwerfen.

De samenstelling van de gemeenteraden, de politieke kleur van gemeenten, in deze regio is als volgt weergegeven in diagram 5:

DIAGRAM 5: SAMENSTELLING GEMEENTERADEN IN %
OOST FRIESLAND EN WEST DRENTHE
 (TUSSEN HAAKJES HET AANTAL RAADSETZELS)



De relatief sterke positie van de VVD in de raden van Westerveld en Weststellingwerf heeft niet geleid tot samenwerking van deze gemeenten. Opvallend is dat de FNP niet vertegenwoordigd is in de raden van de Stellingwerfer gemeenten, waarmee de "niet friese" indentiteit van deze gemeenten onderschreven wordt. Hetgeen overigens, zoals blijkt uit de samenwerkingstabel van deze regio, niet geleid heeft tot samenwerking van deze gemeenten met Drentse gemeenten. Ook in deze regio zien we dat lokale partijen sterk vertegenwoordigd zijn in de raden. Daarbij kan het echter in een gemeente gaan om verschillende lokale partijen, zoals in de gemeente Westerveld, waar drie lokale partijen deel uitmaken van de raad. In de gemeenten Noordenveld en Weststellingwerf betreft het twee lokale partijen. Ook de sterke positie van de PvdA in de raden van de Stellingwerfer gemeenten en Midden Drenthe heeft niet geleid tot grensoverschrijdende samenwerking.

4.2.6 ZUIDWEST DRENTHE EN DE KOP VAN OVERIJSEL

In deze regio is er sprake van diverse samenwerkingsverbanden, waarvan een deel de provinciegrenzen overschrijdt.

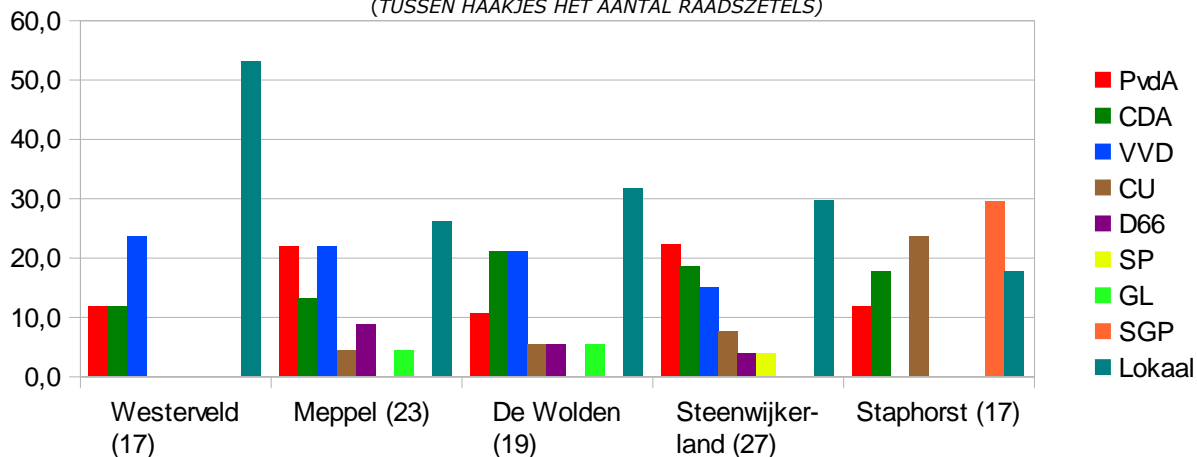
De samenwerking op de 14 terreinen die hier aan de orde is wordt weergegeven in de onderstaande tabel 6.

NAAM	Westerveld	Meppel	Steenwijkerland	Staphorst	De Wolden
Westerveld		1 GR	1 GR	1 GR	1 GR
Meppel	1 GR		2 DVO	1 GR, 1 DVO	1 GR, 1 I
Steenwijkerland	1 GR	2 DVO		1 DVO	
Staphorst	1 GR	1 GR, 1 DVO	1 DVO		1 GR
De Wolden	1 GR	1 GR, 1 I		1 GR	

Samenwerking die de provinciegrenzen overschrijdt, is er met name op het terrein van de uitvoering van de WSW (gemeenten Meppel, Westerveld, Staphorst en de Wolden) en de sociale dienst (Intergemeentelijke sociale dienst Westerveld en Steenwijkerland). Meppel en Steenwijkerland maken daarnaast deel uit van de "Talentenregio", een samenwerkingsproject van 15 gemeenten, voornamelijk in Overijssel, op het gebied van personeelszaken. De gemeente De Wolden is, naast de hier genoemde samenwerking, meer gericht op samenwerking met de gemeente Hoogeveen. Daarnaast hebben de gemeenten De Wolden, Hoogeveen, Meppel, Westerveld en Midden Drenthe een samenwerkingsverband op het gebied van handhaving (milieu en veiligheid). Deze is ondergebracht bij de gemeente Meppel. Deze laatste gemeente werkt informeel samen met de gemeenten Kampen en Zwolle als het gaat om bedrijventerreinen (havens). Meppel werkt verder samen met Staphorst in het kader van de "Stadsrandvisie".

Tenslotte werken de gemeenten Meppel, De Wolden, Hoogeveen, Coevorden en Emmen en de provincie Drenthe samen in het project "Drentse Zuidas", ter bevordering van de economische ontwikkeling van dit gebied.

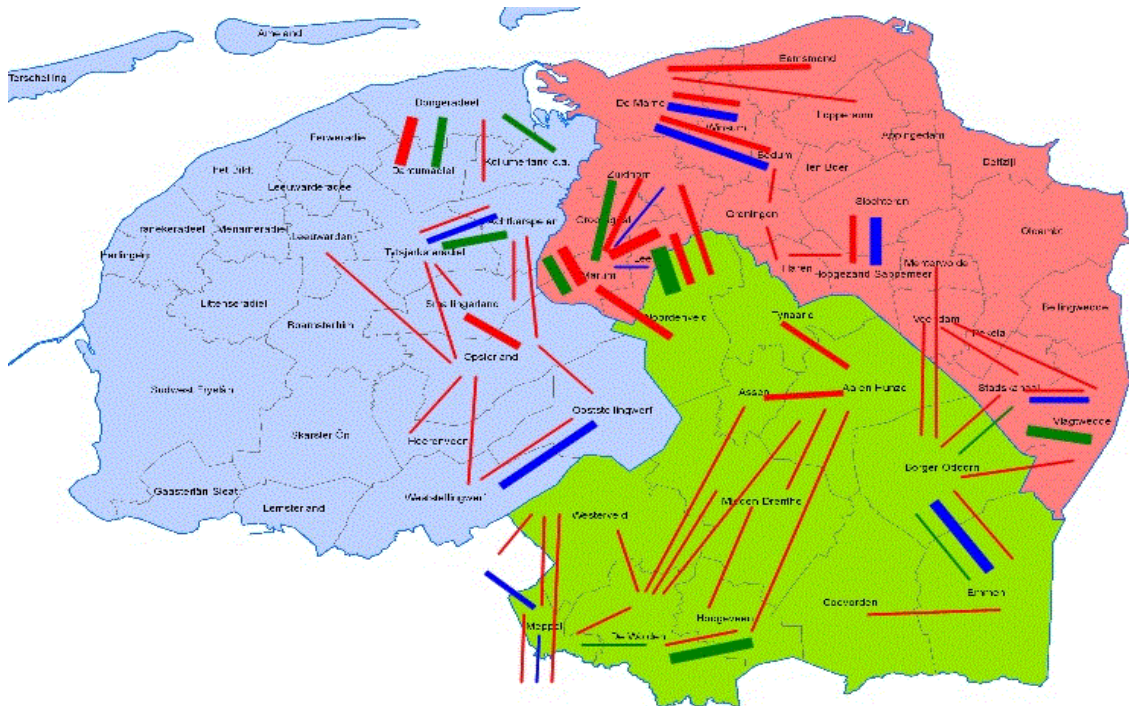
DIAGRAM 6: SAMENSTELLING GEMEENTERADEN IN %
ZUIDWEST DRENTHE EN NOORD OVERIJSEL
 (TUSSEN HAAKJES HET AANTAL RAADSZETELS)



Ook bij deze gemeenten valt de sterke positie van lokale partijen op. Dat wil echter ook hier niet zeggen dat er sprake is van één lokale partij. In de raad van de gemeenten Westerveld en Steenwijkerland zijn 3 verschillende lokale partijen vertegenwoordigd. In de overige gemeenten in deze regio slechts één. De VVD is relatief groot in Westerveld, Meppel en de Wolden, de PvdA in Meppel en Steenwijkerland en het CDA in De Wolden en Steenwijkerland. De raad van Staphorst wijkt af doordat het SGP en de CU hier domineren. Ook hier kan gesteld worden dat overeenkomsten in politieke kleur weinig zeggen over samenwerking tussen gemeenten, al dan niet in dezelfde provincie.

4.3 HET HEDEN SAMENGEVAT.

De hiervoor per regio beschreven samenwerkingsverbanden worden hieronder weergegeven in kaart 5. Daarbij zijn alleen de samenwerkingsverbanden weergegeven van de gemeenten waarvan de grens voor een deel samenvalt met de provinciegrens en gaat het alleen om de samenwerking op de 14 terreinen die door BugelHajema gehanteerd zijn om de vlekkenkaart op te stellen. Alleen de brandweer is hier niet meegenomen als samenwerkingsterrein omdat die inmiddels provinciaal georganiseerd is.



**KAART 5: GRENSGEMEENTELIJKE SAMENWERKING
NOORD NEDERLAND**

Hoe meer samenwerkingsverbanden er zijn, hoe dikker de lijn die twee gemeenten met elkaar verbindt. De kleur van die lijn geeft aan wat de samenwerkingsvorm is:

Gemeenschappelijke regeling **Dienstverleningsovereenkomst** **Informele samenwerking**

Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van interprovinciale gemeentelijke samenwerking en wel in de regio's;

- ▲ Borger-Odoorn en Zuid Groningen
- ▲ Noordenveld en het Westerkwartier
- ▲ Zuidwest Drenthe en de kop van Overijssel.

De gemeenschappelijke regelingen die de betreffende gemeenten gesloten hebben, betreffen met name de uitvoering van de WSW. Daarnaast hebben de gemeenten Noordenveld, Leek, Marum een gemeenschappelijke regeling voor de gemeentelijke Sociale Dienst. De gemeente Meppel heeft op dat terrein een dienstverleningsovereenkomst met de Overijsselse gemeente Steenwijkerland. Meppel heeft tevens een dienstverleningsovereenkomst met 15 gemeenten in Overijssel op het terrein van personeelszaken, genaamd "Talentenregio". Verder is er sprake van informele samenwerking tussen Borger-Odoorn en Stadskanaal als het gaat om bedrijventerreinen. Informele samenwerking is er op diverse terreinen tussen de gemeenten Noordenveld en Leek.

Opvallend is, dat er geen sprake is van interprovinciale gemeentelijke samenwerking bij Friese gemeenten. Ook de historische verwantschap van de Stellingwerper gemeenten met Drenthe heeft niet geleid tot samenwerking.

Nu is het de vraag of de bestaande provinciegrenzen interprovinciale gemeentelijke samenwerking belemmerd hebben. Oftewel zouden niet meer gemeenten samengewerkt hebben met een gemeente in een naburige provincie als die grens er niet geweest was. Om dat te onderzoeken is aan de gemeenten de vraag voorgelegd of het op grond van diverse bestaande factoren voor de hand zou liggen dat er sprake zou kunnen zijn van samenwerking met een gemeente in een aangrenzende provincie en zo ja met welke gemeente.

Van de 28 gemeenten die benaderd zijn, hebben er 7 niet meegedaan aan het onderzoek (no response van Hogeveen, Veendam, Groningen, Haren, Grootegast, Kollumerland en Ooststellingwerf). Daar is aanvullend onderzoek gedaan door middel van bestudering van de gemeentelijke website. Van de 21 gemeenten die het vragenformulier wel ingevuld hebben, geven 5 gemeenten aan dat er geen bestuurlijk standpunt ingenomen is over dit onderwerp. Het niet invullen van deze vraag wordt eveneens als zodanig beoordeeld.

Twee gemeenten geven te kennen dat provinciegrenzen bepalend zijn voor gemeentelijke samenwerking. Vier gemeenten (Westerveld, Opsterland, Marum en Hoogezand-Sappemeer) zeggen dat samenwerking met een gemeente in een andere provincie niet voor de hand ligt. Met andere woorden, de grenzen zijn voor deze gemeenten niet knellend geweest omdat er geen intentie was om samen te werken. Blijft over dat er tien gemeenten van mening zijn dat het voor de hand zou liggen om samen te werken met een gemeente in een andere provincie. Oftewel dat er zonder de bestaande provinciegrenzen zeer waarschijnlijk samenwerkingsverbanden geweest zouden zijn met naburige gemeenten die nu in een andere provincie liggen.

Aan de hand van de antwoorden op de vraag met welke gemeenten het voor de hand zou liggen om samen te werken, kan geconcludeerd worden dat er zonder provinciegrenzen samenwerkingsverbanden zouden bestaan tussen de gemeenten:

- ▲ Dongeradeel en De Marne
- ▲ Tynaarlo en Haren
- ▲ Stadskanaal en Borger-Odoorn, eventueel met Vlagtwedde
- ▲ Vlagtwedde en Emmen
- ▲ Meppel met gemeenten in de regio Zwolle

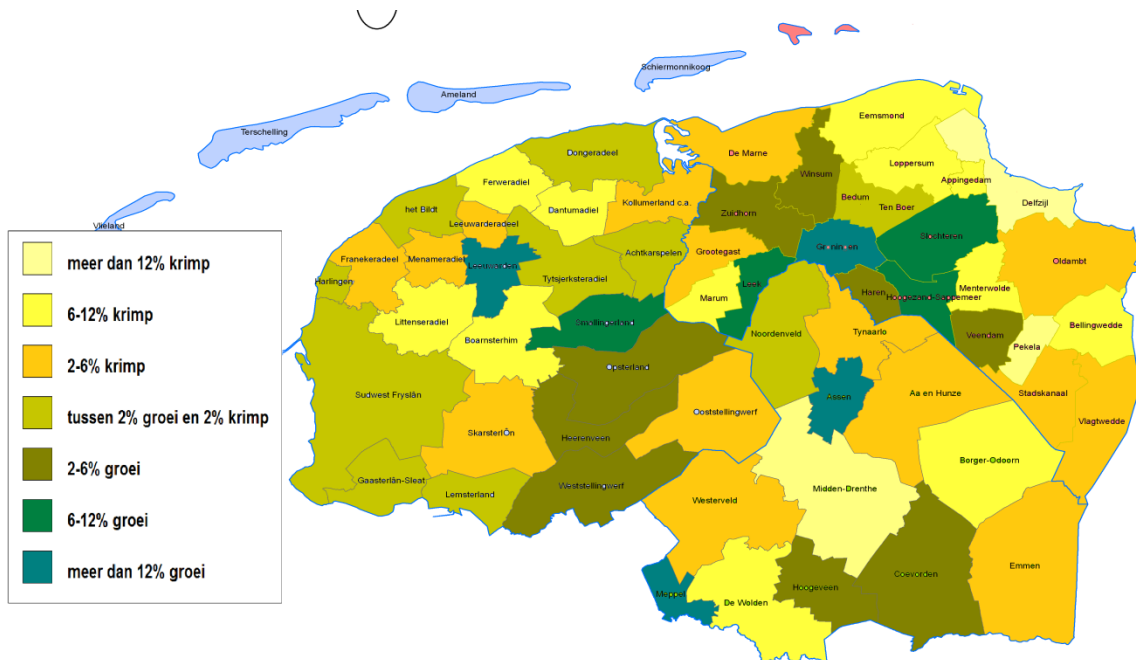
De gemeente Noordenveld geeft te kennen dat er al samenwerkt wordt met gemeenten in een andere provincie en dat dit niet alleen voor de hand ligt, maar ook realiteit is. De gemeente Meppel wijst in dit verband op de al bestaande samenwerking met gemeenten in de regio Zwolle (Steenwijkerland en Staphorst). Hetzelfde geldt voor de regio Oost Drenthe / Zuid Groningen, waar eveneens sprake is van grensoverschrijdende samenwerking.

De conclusie die hieruit getrokken kan worden, is dat de provinciegrenzen in een aantal gevallen knellend geweest zijn en interprovinciale gemeentelijke samenwerking belemmerd hebben. Door die grenzen is een aantal gemeenten geen samenwerkingsverband aangegaan met een ander gemeente terwijl dat vanwege diverse relevante factoren plausibel geweest was. Daardoor zijn er andere dan wel meer beperkte samenwerkingsverbanden ontstaan tussen gemeenten of is samenwerking uitgebleven (gemeente Haren). Er van uitgaande dat bestaande samenwerkingsverbanden een opmaat vormen voor de toekomst, ook als het om herindeling gaat³, kan geconcludeerd worden dat de bestaande provinciegrenzen hun stempel al gedrukt hebben op de gemeentelijke samenwerking en een eventuele herindeling.

3 Dit blijkt wel uit het rapport van de Visitatiecommissie "Grenzeloos Gunnen", waarin de voorgestelde zes gemeenten samengesteld zijn uit gemeenten die al in met elkaar samenwerken. De bestaande samenwerkingsverbanden zijn klaarblijkelijk leidend geweest voor het herindelingsadvies..

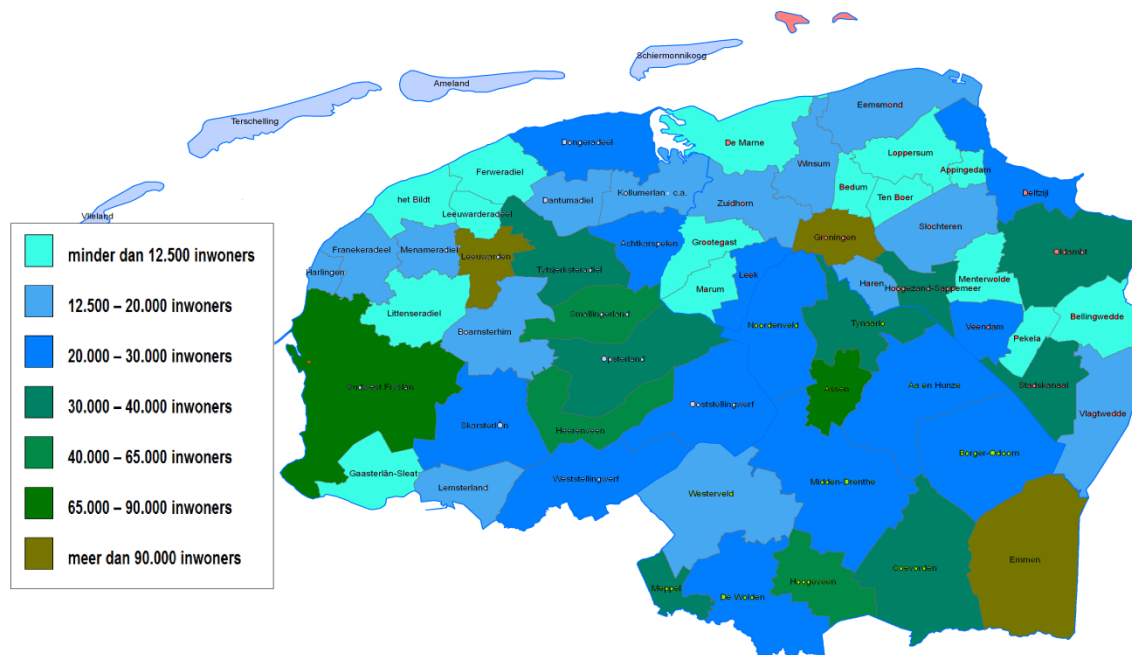
5.1 ONTWIKKELING VAN HET AANTAL INWONERS

Schaalvergroting wordt door velen beschouwd als een voorwaarde voor het op peil brengen van de bestuurskracht van gemeenten. Daarbij verschillen de meningen over de gewenste minimale omvang van een gemeente om de gemeentelijke taken adequaat uit te kunnen voeren. Zo werd eerder een omvang van 30.000 of 50.000 inwoners genoemd, terwijl de regering Rutte 2 er van uitgaat dat 100.000 inwoners het minimum is voor een gemeente. Welke norm men ook hanteert, het is zaak om bij een voorstel tot herindeling of samenwerking oog te hebben voor de verwachte bevolkingsontwikkeling. Die ontwikkeling kan er immers toe leiden dat na herindeling een nieuwe gemeente wel aan het gestelde aantal inwoners voldoet, maar na enkele jaren niet meer. De prognose van de ontwikkeling van de inwoners van de bestaande gemeenten in Noord Nederland is weergegeven in kaart 6.



KAART 6: ONTWIKKELING INWONERTAL 2010-2030
(BRON: CBS)

Hieruit blijkt dat de grootste krimp de komende decennia verwacht wordt in Delfzijl, Pekela en Midden Drenthe, waar de bevolking met meer dan 12% zal afnemen. Iets minder, maar nog altijd meer dan 6% neemt de bevolking af in de gemeenten Eemsmond, Loppersum, Appingedam, Menterwolde, Borger-Odoorn, de Wolden, Marum, Dantumadiel, Ferwerderadiel, Boarnsterhiem en Littenseradiel. Met name in het Noorden en Oosten van Noord Nederland en in het midden van Friesland zal, als men een minimum hanteert voor het aantal inwoners van een gemeente of cluster van samenwerkende gemeenten, rekening gehouden moeten worden met deze krimp. In die regio's is immers sprake van een forse afname van de bevolking in enkele aan elkaar grenzende gemeenten. Vervolgens is in kaart 7 weergegeven wat dit betekent voor de omvang de gemeenten in Noord Nederland.



KAART 7: INWONERS PER GEMEENTE IN 2030
(BRON: CBS)

Op basis van deze gegevens zou men, als er sprake dient te zijn van een minimaal aantal inwoners, grenzen kunnen trekken van nieuw te vormen gemeenten in Noord Nederland. Naast een minimale omvang kan er ook belang toegekend worden aan een evenwichtige verdeling van inwoners over nieuwe gemeenten. In de bestaande situatie zal een gemeente als Groningen met bijna 200.000 inwoners als het om regionale of provinciale kwesties gaat immers veel meer invloed uit kunnen oefenen dan gemeenten met slechts 10.000 inwoners. Vooral als, ook na herindeling, gemeentelijke samenwerking aan de orde blijft -en dat ligt door het ontstaan van veiligheidsregio's en Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) voor de hand- is een evenwichtige verdeling van inwoners over gemeenten van belang.

5.2 WAT WILLEN GEMEENTEN ZELF?

De vragenlijst bood de geselecteerde gemeente niet alleen de mogelijkheid om aan te geven of het op basis van diverse factoren voor de hand zou liggen dat er sprake zou zijn van samenwerking met een naburige gemeente in de andere provincie, maar ook of men in de toekomst samenwerking zou willen realiseren met zo'n gemeente. Doel van deze vraag is om uit te vinden welke interprovinciale gemeentelijke samenwerking gewenst wordt door gemeenten. Aangezien samenwerking, zeker als die geïnstitutionaliseerd wordt in formele verbanden, een voorbode kan zijn voor verdere integratie en fusie, maken de antwoorden op deze vraag duidelijk in hoeverre er in de toekomst sprake zou kunnen zijn van samenwerkingsverbanden of van nieuwe gemeenten die de huidige provinciegrenzen overschrijden.

Zoals bleek bij de vraag of het voor de hand zou liggen om samen te werken met een gemeente aan de andere kant van de provinciegrens in hoofdstuk 4.3 hebben 7 van de benaderde 28 gemeenten niet meegedaan aan het onderzoek (no response, van Hoogeveen, Veendam, Groningen, Haren, Grootegast, Kollumerland en Ooststellingwerf). Voor die gemeenten is er aanvullend onderzoek gedaan in de vorm van bestudering van de gemeentelijke website. Daaruit is opgemaakt of de betreffende gemeente een standpunt heeft op dit gebied en of er sprake is van de intentie tot interprovinciale gemeentelijke samenwerking.

Voor deze vraag geldt dat van 12 gemeenten gesteld kan worden dat er geen intentie is om samen te werken met een gemeente in een andere provincie omdat men daar geen standpunt over ingenomen heeft of omdat dit standpunt niet te vinden was. Twee gemeenten geven aan dat er van verdergaande samenwerking of fusie geen sprake kan zijn omdat "de provinciale structuur in veel gevallen bepalend is" (De Wolden) of omdat "het politieke realiteit is dat herindeling over provinciegrenzen met de gemeente Noordenveld niet haalbaar is"⁴ (Leek). Vier gemeenten (Westerveld, Marum, Opsterland en Hoogezand-Sappemeer) geven te kennen geen intentie te hebben om samen te werken met een naburige gemeente in een andere provincie. Blijft over dat er 8 gemeenten zijn die aangeven graag samenwerkingsverbanden aan te willen gaan met een gemeente in een andere provincie. Samen met de gemeente waarvan uit documenten van het college c.q. de raad blijkt dat er dergelijke intenties zijn, betekent dit dat er 9 gemeenten zijn die voor samenwerking verder kijken dan de provinciegrenzen. Op basis van de antwoorden op de vraag met welke gemeente(n) men dan zou willen samenwerken, ontstaan de volgende clusters:

- Borger-Odoorn, Stadskanaal en Vlagtwedde (waarbij door sommigen ook Emmen en AA en Hunze genoemd worden)
- Noordenveld en de gemeenten in het Groninger Westerkwartier
- Dongeradeel en De Marne
- Meppel en de gemeenten in de kop van Overijssel, zoals Steenwijkerland en Staphorst

Hoewel niet expliciet uitgesproken lijkt dit op basis van achterliggende gemeentelijke informatie ook te gelden voor Tynaarlo en Haren. De mogelijkheid bestaat dat die kans door gebeurtenissen in het verleden, al dan niet te wijten aan bestaande provinciegrenzen, verkeken is.

4 Zie besluitenlijst van de vergadering van B&W van Leek d.d. 9 oktober 2012

Op basis van de in de huidige discussie over de vorming van toekomstbestendige gemeenten gehanteerde factoren, zoals

- de noodzaak tot samenwerking voor kleinere gemeenten om de gemeentelijke taken in de toekomst uit te kunnen voeren c.q. tot samenvoeging van gemeenten (herindeling)
- de wens of noodzaak dat er binnen gemeenten draagvlak bestaat voor samenwerking dan wel samenvoeging van gemeenten en dat eigen keuzes van gemeenten te prefereren zijn boven opgelegde herindeling

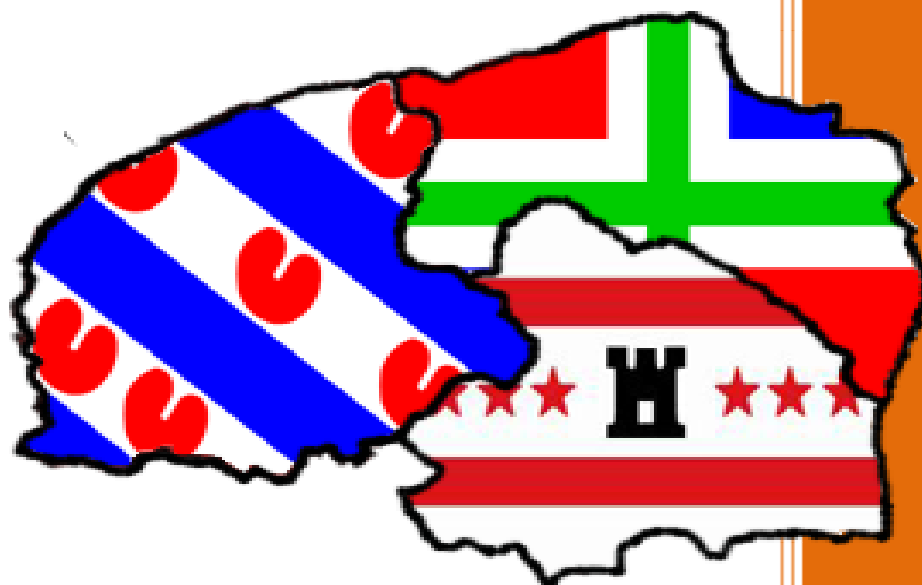
kan op grond van de uitkomsten van dit onderzoek geconcludeerd worden dat de bestaande provinciegrenzen in een aantal gebieden knellend zijn. Met name de grens tussen de provincies Groningen en Drenthe beperkt de gewenste keuzes van gemeentes voor toekomstige (samenwerkings-)partners. Maar ook de grenzen tussen Friesland en Groningen en tussen Drenthe en Overijssel belemmeren de wensen van gemeenten om samen te werken en samen te gaan. De grens tussen Friesland en Drenthe is, zo blijkt uit dit onderzoek, niet knellend voor gemeentelijke samenwerking of fusies.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provincies hebben duidelijk gemaakt het uitermate belangrijk te vinden dat er toekomstbestendige gemeenten ontstaan. Maar ook dat het aan gemeenten zelf is om te bepalen met welke gemeente(n) men samen verder wil. Als de noordelijke provincies dit werkelijk als uitgangspunt nemen en de meest optimale situatie voor gemeenten willen realiseren, dan is het zaak dat:

- de huidige provinciegrenzen ter discussie gesteld worden om gemeenten de ruimte te geven één of meer partners in een andere provincie te kiezen,
- gemeenten niet gedwongen worden op korte termijn aan te geven met wie men samen verder wil, maar de tijd krijgen om die meest optimale situatie uit te werken.

- ⤴ Beerepoot, R., R. Fraanje en M. Herweijer (2009)
Processen en effecten van herindeling Kluwer, Alphen aan de Rijn
- ⤴ Berenschot (2012)
Clusteronderzoeken Groninger gemeenten en Evaluatie diverse clustersamenwerkingen.
- ⤴ BügelHajema Adviseurs bv. (2012)
Vlekkenkaarten Provincie Groningen
- ⤴ De Hond, M. (2010)
Onderzoek naar samenvoegen drie noordelijke provincies, View/Ture, Amsterdam.
- ⤴ De Pater, B., P. Groote, K. Terlouw e.a. (2002)
Denken over regio's. Coutinho, Bussum.
- ⤴ Gemeente Leek (2012)
Rapport van bevindingen; evaluatie van de samenwerking en inventarisatie van opvattingen over de toekomstige bestuurlijke ontwikkelingen binnen de regio Westerkwartier en Noordenveld
- ⤴ Huisman, K.(2006)
Friesland heeft zijn eigen verhaal. Pleidooi voor een niet-Randstedelijke geschiedenis canon.
- ⤴ Jansen, G.J., S.E. Korstuis en A.F.A. Korsten (2013)
Grenzeeloos gunnen; advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen.
- ⤴ Korsten, A.F.A. en S. van der Laar (2010)
Samen sterk is beter dan zwak alleen; alliantie management van intergemeentelijke samenwerking.
- ⤴ Ministerie van Binnenlandse Zaken, (2009)
Beleidskader gemeentelijke herindeling.
- ⤴ Provincie Friesland, (2011)
Visie op de lokaal bestuurlijke inrichting van Fryslân.
- ⤴ Provincie Groningen (2011)
Ontwikkeling visie en beleid gemeentelijke (her)indeling Statenmotie
- ⤴ Provincie Groningen (2012)
Ontwerpvisie op de kwaliteit van het lokaal bestuur in de provincie Groningen.
- ⤴ Rijksoverheid (2011)
Bestuursakkoord 2011-2015.
- ⤴ Rijksoverheid (2012)
Bestuursakkoord 2012-2016
- ⤴ Van Ginneken, J. (1928)
Handboek der Nederlandsche taal deel 1; de sociologische structuur der Nederlandsche taal. L.C.G. Malmberg, 's Hertogenbosch.
- ⤴ Vereniging van Groninger Gemeenten (2011)
Plan van aanpak toekomst bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen.
- ⤴ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013)
Bouwen op de kracht van gemeenten.
- ⤴ Vreman, M. (2011)
Een toekomstige regionale indeling van Noord Nederland. RUG/VNO NCW Noord
- ⤴ Websites van de drie noordelijke provincies, de daarin gesitueerde gemeenten die grenzen aan een andere provincie en van de gemeenten Staphorst en Steenwijkerland.

**PARTIJ
VOOR HET
NOORDEN**



Auteur: drs. H.T. Hoiting

Opdrachtgevers: Partij voor het Noorden
Onafhankelijke Senaats-
Fractie

Layout: M.M.W. Kalse

Druk: Synergon[®]

allemaal kansen!

Web: partijvoorhetnoorden.nl