

Een toekomstige regionale indeling van Noord-Nederland



Mathijs Vreeman

s1614983

**Masterthesis Economische Geografie
Februari tot juli 2011**

Begeleiders: Lambert Zwiers (VNO-NCW Noord)
Prof. dr. Jouke van Dijk (Rijksuniversiteit Groningen)

Beoordelaars: 1. Prof. dr. Jouke van Dijk (Rijksuniversiteit Groningen)
2. Prof. dr. P.H. Pellenburg (Rijksuniversiteit Groningen)

Samenvatting

VNO-NCW Noord pleit al langere tijd voor schaalvergroting van het decentrale bestuur. Mij is gevraagd een regionale indeling van Noord-Nederland te maken, op basis van het functioneren van regio's. Met een dergelijke indeling wordt geen geografische handleiding voor gemeentelijke herindeling beoogd, maar het moet een beeld geven van het geografisch functioneren van Noord-Nederland. Als gemeenten willen samenwerken of fuseren, zouden ze de regionale indeling kunnen gebruiken bij hun keuze voor mogelijke samenwerkingspartners.

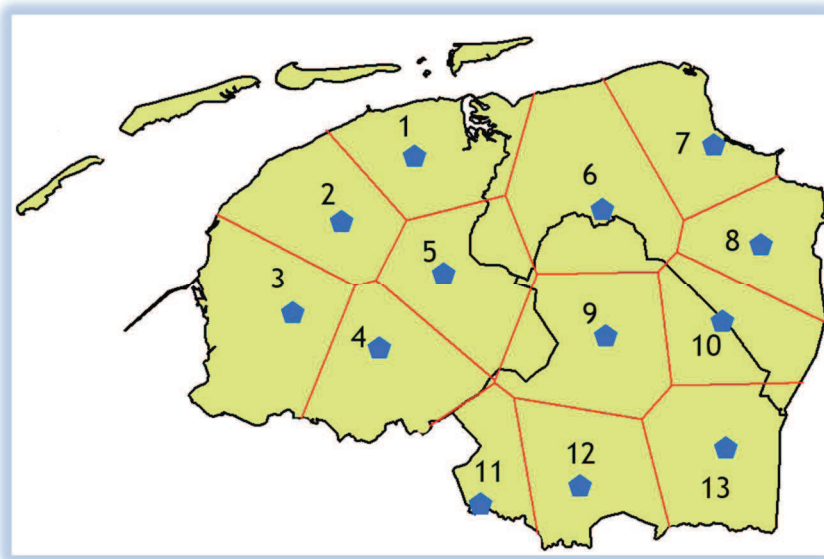
De functionele indeling is vastgesteld aan de hand van twee belangrijke pijlers:

1. De efficiënte schaal van decentraal bestuur
2. Het ruimtelijk functioneren van regio's op basis van centrale plaatsen

De conclusies zijn als volgt:

Uit de analyse blijkt dat er dertien plaatsen met een centrumfunctie zijn in Noord-Nederland. Dé optimale schaal lijkt niet te bestaan, er kan wel een bandbreedte worden aangegeven. Deze bandbreedte is tussen de 50.000 en 250.000 inwoners. Cijfers laten zien dat gemeenten kleiner dan 50.000 inwoners en groter dan 250.000 inwoners meer uitgeven per hoofd van de bevolking. Voor burgers en het bedrijfsleven geldt de bovengrens niet, hoe meer inwoners, hoe lager hun gemeentelijke lasten.

De centrale plaatsen zijn vastgesteld op basis van de aanwezigheid van verschillende voorzieningen met een regionaal verzorgingsgebied. Door middel van koopstromen en pendelstromen is het functioneren van Noord-Nederland geanalyseerd. Op basis van de afstand tussen de gevonden kernen met een centrumfunctie, is de volgende optimale indeling van Noord-Nederland gemaakt:



De optimale regionale indeling bestaande provinciegrenzen zijn aangegeven in het zwart

Hierbij moet worden opgemerkt dat de rode lijnen geen harde grenzen zijn, omdat ze slechts zijn gebaseerd op de hemelsbrede afstand tussen de kernen met een centrumfunctie.

De gemaakte regionale indeling met de geschatte inwonertallen en werkgelegenheidsgraad (aantal banen als percentage van de beroepsbevolking) per regio ziet er als volgt uit:

Regio	Inwoners	Werkgel. graad	Regio	Inwoners	Werkgel. graad
1. Regio Dokkum	80.000	61,7%	8. Regio Winschoten	80.000	59,2%
2. Regio Leeuwarden	175.000	62,3%	9. Regio Assen	140.000	74,9%
3. Regio Sneek	120.000	60,2%	10. Regio Stadskanaal	90.000	62,4%
4. Regio Heerenveen	100.000.	70,5%	11. Regio Meppel	70.000	83,9%
5. Regio Drachten	130.000	71,2%	12. Regio Hoogeveen	95.000	71,4%
6. Regio Groningen	355.000	78,9%	13. Regio Emmen	150.000	65,4%
7. Regio Delfzijl/Appingedam	70.000	65,4%			

Bijna alle regio's hebben een geschat inwonertal dat binnen de efficiënte bandbreedte van 50.000 tot 250.000 inwoners ligt. Alleen de regio Groningen valt met een geschat inwonertal van 355.000 buiten deze bandbreedte. Dit betekent echter niet dat een eventueel te vormen regiogemeente Groningen opgedeeld zou moeten worden. In Rotterdam en Amsterdam, waar proeven zijn gehouden met deelraden, leverde dit geen efficiencywinst op. De werkgelegenheidsgraad van een regio zegt iets over de economische activiteit en kwaliteit van een regio. In deze regionale indeling varieert de werkgelegenheidsgraad van 59,2% (regio Winschoten) tot 83,9% (regio Meppel). In de bestaande bestuurlijke indeling varieert deze van 32,1% (Menterwolde) tot 156,6% (Leeuwarden). De werkgelegenheid zou in deze indeling dus gelijkmatiger zijn verdeeld.

VNO-NCW Noord en dit onderzoek

De onderzoeksconclusies over de efficiënte schaal van bevestigen de argumenten van VNO-NCW Noord. VNO-NCW Noord kan de bevindingen van dit onderzoek gebruiken in haar lobby op het gebied van gemeentelijke en provinciale samenwerking en herindeling. De organisatie kan de bevindingen van dit onderzoek ook gebruiken als geografische leidraad voor de intergemeentelijke lobby die de organisatie op wil gaan zetten.

Voorwoord

Geachte lezer,

Voor u ligt de kroon op mijn studieloopbaan: mijn afstudeeronderzoek naar een functionele regionale indeling van Noord-Nederland. Dit onderzoek heb ik uitgevoerd als afsluiting van de master Economische Geografie.

Het onderzoek is vrij vlot verlopen. Dit heb ik mede te danken aan de nuttige feedback van Jouke van Dijk, die mij vanuit de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen heeft begeleid, en aan Lambert Zwiers, de directeur van VNO-NCW Noord die mij vanuit de organisatie heeft begeleid. Gelukkig was er niet of nauwelijks sprake van een spanningsveld tussen de eisen vanuit de faculteit en de wensen van VNO-NCW Noord.

Ik ben erg blij dat ik dit onderzoek kon doen onder de vleugels van VNO-NCW Noord. Door een half jaar mee te lopen in deze organisatie heb ik erg veel geleerd over de verbanden en netwerken in Noord-Nederland, evenals over het politiek functioneren van een werkgeversorganisatie. Ik ben dus erg blij dat ik niet alleen de beschikking kreeg over een bureau, maar ook over een leerplek. Mede hierdoor ben ik klaar voor de werkzame fase van mijn leven en mede dankzij VNO-NCW Noord heb ik zelfs al een baan, dit beschouw ik in deze tijd als een zegen.

Veel leesplezier!

Mathijs Vreeman

Groningen, augustus 2011

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	6
1.1 Probleemstelling.....	7
1.2 Doelstelling.....	7
1.3 Vraagstelling.....	8
1.4 Onderzoeksozet- en methodiek.....	8
1.5 Leeswijzer.....	9
Hoofdstuk 2: De Regio	10
2.1 Het definiëren van een regio.....	10
2.2 Het functioneren van een regio.....	11
2.3 Conclusie.....	13
Hoofdstuk 3: Decentraal bestuur	14
3.1 Het belang van een efficiënte schaal van bestuur: Het subsidiariteitsbeginsel.....	14
3.2 De ideale grootte van een gemeente.....	15
3.3 De ideale grootte van een provincie.....	23
3.4 Conclusie.....	24
Hoofdstuk 4: De bestuurlijke context van Noord-Nederland	26
4.1 De huidige bestuurlijke indeling van Noord-Nederland.....	26
4.2 De herindelingsdiscussie in Noord-Nederland.....	27
4.3 Recente herindelingen in Noord-Nederland.....	28
4.4 Conclusie.....	30
Hoofdstuk 5: regionaal functioneren in Noord-Nederland	31
5.1 Economisch functioneren.....	32
5.2 Bestuurlijk functioneren.....	38
5.3 Culturele homogeniteit.....	39
Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen	41
6.1 De functionele regionale indeling van Noord-Nederland.....	41
6.2 Aanbevelingen en kanttekeningen voor de interpretatie van deze bevindingen.....	44
Bronnen	46
Bijlage 1: Provincies en gemeenten in Noord-Nederland	49
Bijlage 2: Gedeelte onderzoeksresultaten peiling Maurice de Hond	51

Hoofdstuk 1: Inleiding

VNO-NCW Noord, de grootste ondernemersorganisatie van Noord-Nederland, pleit al jaren voor bestuurlijke herindeling in Noord-Nederland. VNO-NCW Noord pleit met name voor het samenvoegen van de drie noordelijke provincies, maar de organisatie is ook een groot voorstander van gemeentelijke schaalvergroting. Het standpunt van VNO-NCW Noord is gebaseerd op belangen van ondernemers aangesloten bij VNO-NCW Noord. Schaalvergroting van bestuur zou voor deze ondernemers veel voordelen hebben, zoals verbeterde service van gemeenten. Doordat de gemeenten door schaalvoordelen (fusie of samenwerking) meer kans en middelen hebben om professioneel personeel in te zetten, maar ook omdat economisch beleid en arbeidsmarktbeleid het beste op een groter schaalniveau dan het huidige kan worden gevoerd. De centrale vraag is waarop fusie of samenwerking zou moeten worden gebaseerd: wat zijn de functionele regio's in Noord-Nederland?

Bestuurlijke herindeling is een actueel thema. In de Randstad bestaat al een aantal jaren het idee om de provincies Noord-Holland, Flevoland, Utrecht samen te voegen tot één provincie: Randstadprovincie. Er gaat bijna geen week voorbij dat het Dagblad van het Noorden of de Leeuwarder Courant geen aandacht besteden aan de perikelen rond mogelijke herindelingen in het Noorden, zo ook onlangs de uitlatingen van Prof. mr. Elzinga over de provincies Groot-Friesland en Groningen-Drenthe (Leeuwarder Courant, 2011).

De wens voor herindeling bij gemeenten bestaat al jaren en bij verschillende partijen. De voornaamste voordelen van herindeling die genoemd worden zijn grotere bestuurskracht en kostenbesparing. Een onderzoek van bureau Berenschot in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen naar bestuurlijke herindelingen in Zuid-Holland, bevestigt voorzichtig dat schaalvergroting van gemeenten leidt tot een toename in bestuurskracht. Dit is een belangrijke wens van ondernemers. Kostenbesparing door schaalvergroting is ook aannemelijk, al wordt dat meer gerealiseerd op de lange termijn: op de korte termijn is vooral sprake van (fors) toegenomen kosten voor onder andere het samenvoegen van het ambtelijk apparaat (Assenbergh et al, 2009). Het onderzoek van Assenbergh et al. (2009) wijst ook uit dat het voorzieningenniveau van een heringedeelde gemeente op de middellange termijn niet achteruit gaat.

Het belangrijkste theoretische argument is misschien wel dat beleid op het juiste niveau moet worden vormgegeven: het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel houdt voor het Nederlandse openbaar bestuur in dat hogere overheden geen vraagstukken moeten afhandelen die ook door lagere overheden zouden kunnen worden afgehandeld. Aan de andere kant, gemeenten voeren nu soms beleid over vraagstukken die eigenlijk op een bovengemeentelijke schaal spelen, maar wel op een kleinere schaal dan die van de provincies. Om het geografische bereik van gemeentelijk beleid meer overeen te laten komen met de grenzen van gemeenten zou schaalvergroting een oplossing kunnen zijn.

Tegen schaalvergroting bestaan echter tal van barrières van verschillende aard, zoals culturele bezwaren: een onderzoek van Maurice de Hond in opdracht van VNO-NCW Noord laat zien dat de mening van de bevolking

van Noord-Nederland over het samenvoegen van de drie provincies sterk verdeeld is. Groningers en Drenten zijn matig positief, Friezen zijn minder positief (de Hond, 2010). Ook emotionele banden die bewoners met bijvoorbeeld hun woongemeente hebben spelen een belangrijke rol. Het proces van herindeling is ingewikkeld en vele actoren hebben uiteenlopende belangen, desondanks hebben er in Nederland en ook in Europa in het verleden vele bestuurlijke herindelingen plaatsgevonden en deze herindelingen vinden nog steeds plaats, ook in Noord-Nederland. Per 1 januari 2011 zijn bijvoorbeeld de voormalige gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wonseradeel en Wymbritseradiel samengegaan in de nieuwe gemeente Súdwest Fryslân.

Persoonlijk ben ik van mening dat bestuurlijke schaalvergroting in het noorden voordelig uit kan pakken, maar dit is niet eenvoudig te realiseren. De wel/niet discussie is nog volop gaande en deze discussie komt niet uitgebreid aan bod in dit onderzoek. Wat ik wel ga onderzoeken is waar een eventuele herindeling in Noord-Nederland op zou kunnen worden gebaseerd door te laten zien hoe de regionale samenhang in Noord-Nederland eruit ziet. Indien gemeenten willen samenwerken of fuseren, zouden zij deze regionale samenhang kunnen gebruiken voor de keuze van hun samenwerkingspartners. Dit onderzoek beschrijft niet hoe gemeenten het zouden **moeten** doen, maar hoe ze het zouden **kunnen** doen.

Voor het bepalen van regionale samenhang en een efficiënte schaal van bestuur, zijn verschillende factoren van belang. Regionale samenhang is niet gemakkelijk te definiëren, allerlei factoren spelen een rol, van regionale identiteit tot de economische structuur en de voorzieningestructuur van een gebied. Ook bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten kunnen een indicatie zijn van het functioneren van een regio. Wat de efficiënte schaal van bestuur is, ligt eraan vanuit welk perspectief je het bekijkt. De burger zal andere eisen stellen dan het bedrijfsleven.

1.1 Probleemstelling

Volgens VNO-NCW Noord storen ondernemers zich aan teveel regels en overheidslagen en ook gebrek aan bestuurskracht. Het verzwaarde taakpakket van gemeenten zou hier mede oorzaak van zijn. Ook zouden gemeenten met vraagstukken te maken krijgen die zich op een bovengemeentelijke schaal afspelen. Schaalvergroting zou veel geld besparen en gemeenten en provincies bestuurskrachtiger maken, een veelgehoorde wens van de ondernemers aangesloten bij VNO-NCW Noord. De vraag is waar bestuurlijke samenwerking of -herindeling in het noorden op zou kunnen worden gebaseerd.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het analyseren van de ruimtelijke (regionale) samenhang in het noorden. Deze regionale samenhang kunnen gemeenten gebruiken als basis voor samenwerking in de toekomst.

1.3 Vraagstelling

Dit onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van de volgende vragen:

Hoofdvraag:

Als gemeenten in Noord-Nederland willen samenwerken of fuseren, met welke buurgemeenten zouden zij dat dan logischerwijs moeten doen: wat is een functionele regionale indeling van het Noord-Nederland?

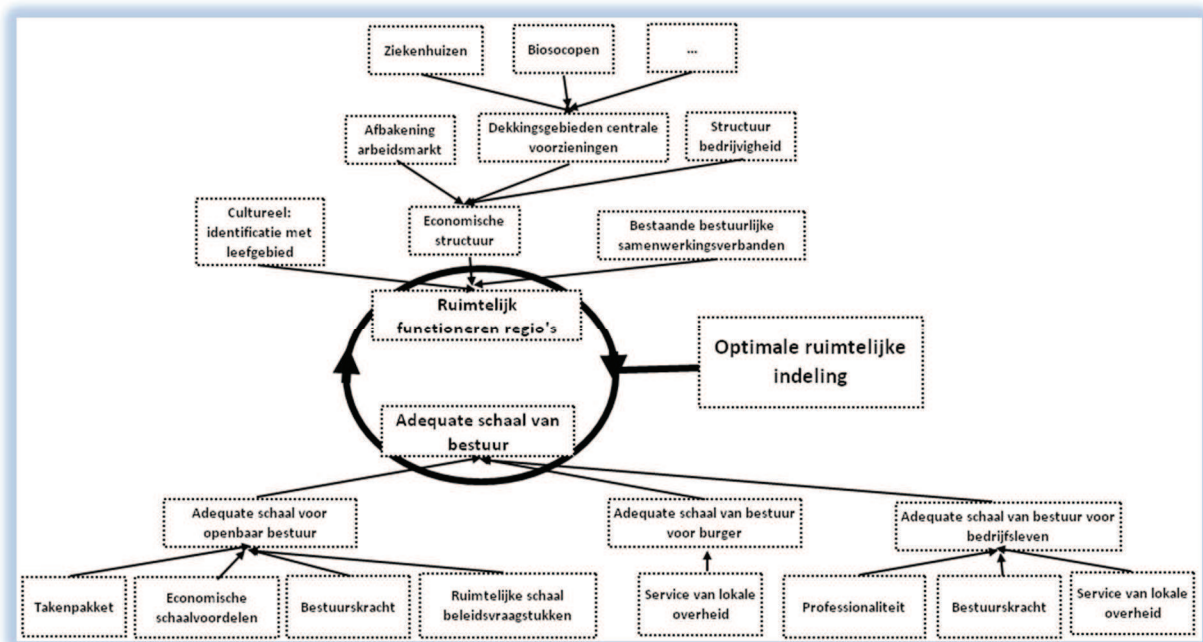
Deelvragen:

1. Wat wordt verstaan onder een functionele regionale indeling?
2. Wat is het belang van een functionele en adequate indeling van regionaal bestuur en welke rol speelt schaalgrootte hierin?
3. Wat is een optimale regionale indeling van Noord-Nederland en hoe verhoudt dat zich tot de huidige indelingen?

1.4 Onderzoekopzet- en methodiek

Voor dit onderzoek is een conceptueel model opgesteld, deze is weergegeven in figuur 1.1. De optimale functionele indeling die de conclusie van dit onderzoek moet zijn, wordt vastgesteld aan de hand van twee belangrijke pijlers:

1. De efficiënte schaal van decentraal bestuur
2. Het ruimtelijk functioneren van regio's op basis van centrale plaatsen



Figuur 1.1: Conceptueel model

Voor het ruimtelijk functioneren van regio's wordt gekeken naar bestuurlijke, culturele maar vooral economische indicatoren voor ruimtelijk functioneren. Voor de efficiënte schaal van decentraal bestuur zal worden gekeken naar de voordelen en nadelen van diverse schalen, voor zowel burgers, bedrijfsleven als het bestuur zelf. Tussen de verschillende belangen zal een afweging worden gemaakt, om zodoende tot de optimale schaal te komen. Wanneer de functionele bevindingen worden gecombineerd met de efficiënte schaal van bestuur, kan een optimale functionele indeling van Noord-Nederland worden geschetst.

Voor zowel het onderzoek naar het regionaal functioneren als voor het onderzoek naar de efficiënte schaal van decentraal bestuur zal gebruik worden gemaakt van secundaire, kwalitatieve en kwantitatieve data. Het onderzoek naar het regionaal functioneren zal vooral worden gebaseerd op literatuurstudie en gepresenteerd worden via kaarten die met behulp van de kwantitatieve data zijn gemaakt zijn in ArcGIS, een programma voor ruimtelijke analyse. Onderzoek naar de efficiënte schaal van bestuur zal worden ondersteund door literatuurstudie en figuren als staafdiagrammen en grafieken op basis van kwantitatieve gegevens.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoek bestaat uit drie hoofdstukken met een theoretisch karakter en twee hoofdstukken met een empirisch karakter. De theoretische hoofdstukken zijn het theoretisch kader, een hoofdstuk over regio's en hoe deze functioneren en een hoofdstuk over decentraal bestuur. De empirische hoofdstukken gaan over de huidige bestuurlijke indeling van Noord-Nederland en tot slot de meest optimale regionale indeling van Noord-Nederland.

Hoofdstuk 2: De Regio

Om inzicht te krijgen in het functioneren van een regio in bestuurlijk, economisch en cultureel opzicht, moet eerst worden gedefinieerd wat een regio is, want er wordt verschillend naar de schaal en het functioneren van regio's gekeken. Regio's kunnen economisch, bestuurlijk en cultureel anders functioneren en ook op andere ruimtelijke schalen worden bekeken. In dit hoofdstuk wordt de 'regio' eerst gedefinieerd, vervolgens wordt bekeken hoe regio's functioneren op bestuurlijk, economisch en cultureel gebied. Welke indicatoren uiteindelijk precies zullen worden gebruikt zal verderop in het onderzoek aan de orde komen.

2.1 Het definiëren van een regio

Er worden vele verschillende definities van 'regio' gebruikt, maar de meesten hebben gemeen dat het een gebied betreft, waarin een zekere samenhang bestaat op enig vlak. Regio's bestaan op verschillende schaalniveaus, zo kan Nederland gezien worden als regio van Europa, provincies kunnen gezien worden als regio's van Nederland en gemeenten als regio's van provincies. In dit hoofdstuk worden regio's besproken op subprovinciale maar bovengemeentelijke schaal.

De Pater et al. (2002) onderscheiden twee typologieën: de *uniforme* regio, het verspreidingsgebied van één verschijnsel, de *homogene* regio, waarin verschillende verschijnselen ruimtelijk met elkaar samenvallen en samenhangen en de *nodale of gepolariseerde* regio, afgebakend op relaties die op een centrale plaats georiënteerd zijn. De nodale of gepolariseerde regio wordt ook wel de functionele regio genoemd, dit heeft dan betrekking op het "geheel van onderling functioneel op elkaar afgestemde en van elkaar afhankelijke, ruimtelijke eenheden". Deze functionele regio's zijn op een centrale plaats georiënteerd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen single feature functionele regio's, met een centrale plaats op basis van één relatie (bijvoorbeeld werkgelegenheid) en multiple feature functionele regio's, met een centrale plaats op basis van meerdere relaties (bijvoorbeeld op basis van werkgelegenheid en voorzieningen (De Pater et al., 2002). Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken van een regio dan wordt hiermee de multiple feature lokaal functionele regio bedoeld, dus een regio op lagere schaal met een agglomeratie die op basis van meerdere relaties een centrale plaats inneemt: een relationele visie op de regio. Het doel van dit onderzoek is immers een *functionele* regionale indeling van Noord-Nederland te maken, dus op basis van het ruimtelijk functioneren van burgers in hun omgeving. Er is gekozen voor deze definitie omdat het hanteren hiervan aansluit bij de manier waarop burgers in het dagelijks leven ruimtelijk functioneren. Uit democratisch oogpunt is dit goed te verdedigen: burgers hebben dan immers indirecte zeggenschap over de voorzieningen die ze ook daadwerkelijk gebruiken en waar ze voor betalen.

2.2 Het functioneren van een regio

Regio's functioneren volgens de Pater et al. (2002) dus door middel van relaties tussen ruimtelijke eenheden. In deze paragraaf wordt besproken hoe regio's theoretisch gezien economisch, bestuurlijk en cultureel functioneren.

2.2.1 Het economisch functioneren van regio's

Regionale samenhang is gebaseerd op onder andere economische relaties van de ruimtelijke eenheden in de regio. In economische termen gaat het dan bijvoorbeeld om verzorgingsgebieden of arbeidsmarkten. Het is niet gemakkelijk om hier grip op te krijgen en dat ligt vooral aan het gebrek aan data en tijd. Een uitgebreid input-output onderzoek zou het intraregionaal economisch functioneren empirisch beschrijven, maar hiervoor is in dit onderzoek geen tijd. Gegevens die wel gebruikt zullen worden zijn locaties van belangrijke regionale voorzieningen, koopstromen en arbeidsrelaties. Wanneer dit soort gegevens ruimtelijk worden geprojecteerd kunnen centrale plaatsen worden weergegeven. Als de relaties tussen clusters en het omliggende gebied beschikbaar zijn, kan het regionaal functioneren worden vastgesteld.

Kernen

Walter Christallers centrale-plaatsentheorie beschrijft het verband tussen centrale kernen en omliggende, kleinere, kernen (nodes). Hoewel het moeilijk is om het hiërarchische aspect van de centrale-plaatsentheorie op Nederland toe te passen, is het duidelijk dat er in Nederland een zekere spreiding van lokale stedelijke kernen bestaat. Deze lokale clusters kunnen volgens de theorie worden gezien als lokale centrale plaatsen, de spil in het lokale economische systeem en kunnen dus een indicatie zijn voor het regionaal functioneren van een gebied (Christaller, 1933). Hoewel er geen bewijs voor is, schijnt de Noordoostpolder (figuur 2.1) zelfs



Figuur 2.1: Christallers theorie in de Noordoostpolder?
Bron: Bewerking Google Maps, 2011

met Christallers theorie in het achterhoofd te zijn ontworpen. Dat zal indertijd moeten zijn gebaseerd op fietsafstanden, terwijl met de opkomst van de auto de afstand naar de centrale plaats Emmeloord zo was afgelegd. Dit komt vandaag de dag misschien niet ten goede aan de voorzieningen in de dorpskernen.

Centraliteit van plaatsen kan worden onderzocht aan de hand van verzorgingsgebieden van verschillende voorzieningen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om onderwijslocaties, ziekenhuizen of grote

winkelvoorzieningen. Wanneer meerdere voorzieningen met een regionale functie in een plaats geclusterd zijn, kan worden gesteld dat deze plaats een centrumfunctie heeft. Dit is een belangrijke pijler voor dit onderzoek. De gemiddelde woningwaarde is misschien ook een interessante indicator voor clustering, wanneer de bid-rent theorie in ogenschouw wordt genomen. Volgens deze theorie bestaat er een positief verband tussen de afstand tot de centrale plaats en de waarde van grond en dus van woningen (McCann, 2007). Een probleem met de gemiddelde woningwaarde is misschien dat de grootte van de woningen niet mee wordt genomen in de indicator wat er in kan resulteren dat deze indicator niet geschikt is voor het weergeven van clusters. Gemiddelde prijzen per vierkante meter zouden beter geschikt zijn maar betrouwbare gegevens hierover zijn niet gemakkelijk verkrijgbaar.

Relaties

Om te onderzoeken wat dan precies de regio is waarin een cluster functioneert, kunnen bijvoorbeeld koopstromen van winkelvoorzieningen of waardeketens van ondernemingen worden bekeken. De dekkingsgebieden van voorzieningen waar dit soort gegevens niet van beschikbaar zijn zouden kunnen worden geconstrueerd op basis van afstand, op basis van de aanname dat mensen bij gelijke kwaliteit van voorzieningen van de dichtstbijzijnde voorziening gebruik maken. Een andere mogelijke indicator voor intraregionale relaties is forensisme. Er zijn gegevens beschikbaar over pendelstromen en deze gegevens kunnen geschikt zijn om relaties in een regio weer te geven. Het totaal van inkomende en uitgaande pendelstromen zijn een indicatie van de intensiteit van relaties in een regio. Deze gegevens zijn via het CBS beschikbaar en zullen in dit onderzoek worden gebruikt.

2.2.2 Het bestuurlijk functioneren van regio's

Bestuurlijk gezien hebben de regio's die in dit onderzoek worden beoogd zelden een bestuur in de vorm van een provincie, gemeente of waterschap, dat precies overeenkomt met de functionele regio zoals deze in dit onderzoek worden bedoeld. De regio's die in dit onderzoek worden bedoeld beslaan ruimtelijk gezien vaak (delen van) meerdere gemeenten en soms zelfs delen van meerdere provincies. Om bestuurlijke vraagstukken die op regionaal niveau spelen het hoofd te bieden, wordt vaak samenwerking gezocht tussen verschillende decentrale overheden. Dit is goed voor een adequate aanpak van het vraagstuk, maar het is voor te stellen dat het proces langzamer kan verlopen doordat meerdere decentrale overheden betrokken zijn.

2.2.3 Het cultureel functioneren van regio's

Op mondiaal niveau zijn er culturele verschillen tussen het oosten en het westen en misschien zelfs continenten. Op Europees niveau bestaan er verschillen tussen windstreken en landen en op nationaal niveau bestaan er verschillen tussen streken. Hier wordt ook naar gesegregeerd: Friezen hebben bijvoorbeeld een sterk geografisch gebonden identiteit. Dit verschijnsel zal ook op lokaal niveau spelen. Lokale verschillen komen bijvoorbeeld tot uiting in concurrentie tussen buurgemeenten en streekderby's tussen lokale sportverenigingen. Een belangrijk begrip in deze context is Hegels "othering", het definiëren van de eigen identiteit door het afstand nemen van de identiteit van een andere groep (Said, 1978). Hoewel het duidelijk is

dat er op alle geografische niveaus culturele verschillen bestaan, is het moeilijk om deze verschillen in kaart te brengen.

Een mogelijke indicator voor cultureel regionaal onderscheid, is taal en dialect. Friesland lijkt eenduidig Friestalig te zijn, maar ook binnen het Fries bestaan dialecten, er zijn zelfs twee delen van Friesland waar Nedersaksische dialecten worden gesproken. Het gaat om de gemeente het Bildt en om een aanzienlijk deel in Zuidoost-Friesland, namelijk Weststellingwerf en Ooststellingwerf. Een taalkundige indeling zal voor een regionale indeling van Noord-Nederland misschien minder goed hanteerbaar zijn, maar is zeker iets om rekening mee te houden. Taal is immers een belangrijk onderdeel van de identiteit van bevolkingsgroepen (van Bree, 2009). Verderop in dit onderzoek zal blijken of de functionele indeling van Noord-Nederland conflicten vertoont met de indeling naar dialect.

2.3 Conclusie

Om inzicht te krijgen in het functioneren van een regio in bestuurlijk, economisch en cultureel opzicht, moet eerst worden gedefinieerd wat een regio is. De definitie van 'regio' is ook niet eenduidig. Het gaat om verschillende schaalniveaus en verschillende wijzen van functioneren van regio's. In dit onderzoek wordt de regio gedefinieerd als een gebied op lagere schaal met een agglomeratie die op basis van meerdere relaties een centrale plaats inneemt. Deze definitie wordt gehanteerd omdat dit het gebied is waar burgers in functioneren en dus zouden ze in dit gebied idealiter ook indirecte zeggenschap moeten hebben over voorzieningen.

Deze definitie volgend functioneren regio's economisch door middel van centrale plaatsen en de relaties van het ommeland met deze centrale plaatsen, dit maakt afstand een belangrijke factor. Het gaat dan om relaties op allerlei gebied: van voorzieningen tot arbeidsmobiliteit en koopstromen. Cultureel gezien functioneren regio's als onderdeel van de identiteit van de inwoners van die regio.

Hoofdstuk 3: Decentraal Bestuur

Regionaal bestuur is in Nederland diep geworteld. In de achttiende en negentiende eeuw is de basis gelegd voor de huidige bestuurlijke indeling in Nederland. Hierin was een sterke rol weggelegd voor Thorbecke, zijn ideeën zijn tot de dag van vandaag nog bepalend voor de inrichting van bestuurlijk Nederland met het rijk als centrale overheid en de provincies en gemeenten als decentrale overheden. Er is tegenwoordig veel discussie over de inrichting van het decentrale bestuur in Nederland, met name over de schaal hiervan. Deze discussies worden veelal ingegeven door economische motieven. In dit hoofdstuk zal besproken worden wat anno 2011 geschikte schalen van decentraal bestuur zijn, gezien door de ogen van verschillende belanghebbenden. Er zal een parallel worden getrokken met de resultaten van de grootschalige Deense herindeling in 2007.

3.1 Het belang van een efficiënte schaal van bestuur: Het subsidiariteitsbeginsel

Het subsidiariteitsbeginsel is bij Europese wet geregeld. In het verdrag van Maastricht is het subsidiariteitsbeginsel tot algemeen principe verklaard. Taken moeten op Europees niveau op de schaal worden uitgevoerd die het dichtst bij de burgers staat. De Europese Unie mag slechts optreden wanneer de actie beter op Europees niveau kan worden uitgevoerd dan op het niveau van de gemeenschap of lidstaat (Website EU, 2011).

In lijn met deze Europese regelgeving worden in Nederland steeds meer taken gedecentraliseerd. Zo is het takenpakket van de gemeenten in de loop van de geschiedenis steeds verder toegenomen (Korsten en Tops, 1998). De efficiënte schaal kan per taak of vraagstuk verschillen. Nationale vraagstukken vragen nationaal beleid en regionale vraagstukken vragen regionaal beleid, bijvoorbeeld op het niveau van gemeenten of provincies. Echter, wanneer zich beleidsvraagstukken voordoen op bovengemeentelijke maar subprovinciale schaal zullen er oplossingen als samenwerkingsverbanden fusies moeten worden gezocht.

Herindeling in Denemarken

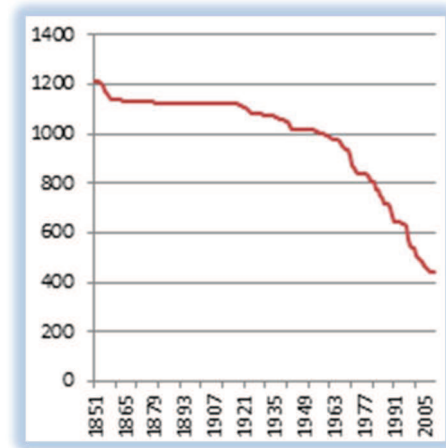
In 2007 heeft in Denemarken een grote herindeling plaatsgevonden. Het aantal provincies is teruggebracht van 14 naar 5, het aantal gemeenten van 275 naar 98 en hiermee is het gemiddelde inwonertal per gemeente meer dan verdubbeld. De belangrijkste argumenten die ten grondslag lagen aan de herindeling waren vergelijkbaar met de argumenten die genoemd worden voor herindeling in Nederland, zo ook het subsidiariteitsbeginsel. De heringedeelde bestuurlijke gebieden zouden beter in staat zijn rijkstaken over te nemen. Hier is wel kritiek op: in plaats van decentralisatie zou juist centralisatie van overheidstaken hebben plaatsgevonden. De andere gangbare argumenten voor schaalvergroting lijken wel op te gaan. (Aalbu et al., 2008).

Kader 3.1: herindeling in Denemarken

De Gemeentewet van 1851 voorzag al in intergemeentelijke samenwerking, een indicatie dat gemeenten toen ook taken hadden die op bovengemeentelijke schaal speelden (Elzinga, 1995). Tegenwoordig voorziet de Wet gemeenschappelijke Regelingen (WGR) in de mogelijkheid tot samenwerking tussen publieke organen. Er

bestaan in het kader van de WGR in Nederland honderden samenwerkingsverbanden, vaak op het gebied van uitvoering van gemeentetaken (VNG, 2009).

Ook fuseren is een mogelijke oplossing. Fusies tussen gemeenten vinden al geruime tijd plaats: het aantal gemeenten neemt al jaren af (Figuur 3.1), ook voor dat er sprake was van een Europese Unie. Het gemiddelde inwonertal per gemeente neemt toe (Poelman, 2010). De vraag is echter of schaalvergroting van decentraal bestuur voor alle actoren positief uitpakt. In de komende paragrafen zal worden besproken welke belangen verschillende actoren bij verschillende schaalvergroting kunnen hebben.



Figuur 3.1: Ontwikkeling aantal gemeenten
(Bron: decentraalbestuur.nl, 2011)

3.2 De ideale grootte van een gemeente

Het ideale inwonertal of de ideale geografische grootte van een gemeente is niet eenduidig vast te stellen, dit komt omdat tussen de gemeenten grote verschillen bestaan in zaken als oppervlakte, bevolkingsdichtheid, sociale structuur of complexiteit van de vraagstukken waarmee de gemeente te maken krijgt. Bovendien kan de ideale schaal van bestuur voor burgers anders zijn dan de ideale schaal van bestuur voor het bedrijfsleven of bestuurders zelf.

In 2002 is door Huijben et al. een poging gedaan de ideale grootte van een gemeente vast te stellen. Door middel van enquêtes en interviews is geprobeerd inzicht te krijgen in de problematiek die gepaard gaat met de grootte van gemeenten. De belangrijkste nadelen die met een bepaalde schaal zijn verbonden zijn volgens de onderzoekers:

Nadelen kleine gemeente:

- *Kwantiteit en kwaliteit van personeel:* kleine gemeenten zijn minder interessant voor kwalitatief goed personeel, want er is minder carrièreperspectief. Kleine gemeenten hebben daardoor moeite om genoeg personeel met de juiste kwaliteiten aan te trekken
- *Kwetsbaarheid:* kleine gemeenten kunnen te sterk afhankelijk zijn enkele sleutelfiguren

Nadelen grote gemeente:

- *Complexiteit en intensiteit van vraagstukken:* naarmate een gemeente groter wordt nemen de complexiteit en intensiteit van vraagstukken toe
- *Schaalnadelen:* in de vorm van extra tijd die het kost om beleid te formuleren, relatief veel staf en ondersteunend personeel en hoger ziekteverzuim

- *Minder transparantie*: grote gemeenten hebben minder inzicht in hoeveel personeel ze inzetten voor taken, daardoor minder sturingsmogelijkheden en afstemming ambities op mogelijkheden en beperkingen van de organisatie

Na het afwegen van de voordelen en nadelen van kleine en grote gemeenten stellen de onderzoekers dat de ideale grootte van een gemeente tussen de 20.000 en 80.000 inwoners ligt (Huijben et al., 2002). Dit is een aanzienlijke bandbreedte. Bovendien is dit onderzoek al bijna 10 jaar oud, ondertussen staan de ontwikkelingen niet stil.

Een ander onderzoek naar de ideale grootte van gemeenten is een onderzoek van Eenhoorn en Rozenberg. Zij stellen in hun rapport “Samenwerkend naar zelfstandigheid” dat de ideale grootte van een gemeente niet bestaat. Sommige taken zouden gemeenten met alle schaalgrootten aankunnen, andere taken zouden zelfs de grootste gemeenten niet aankunnen. Ze houden wel rekening met de ontwikkelingen: zelfs bij gemeenten van 20.000 tot 50.000 inwoners kan de noodzakelijke massa voor het uitvoeren van taken in de toekomst ontbreken, met name in het licht van de toenemende verantwoordelijkheden in het kader van bijvoorbeeld de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Ze stellen dat bij een inwonertal van 50.000 of meer sprake is van voldoende massa, maar dit moet ook in een geografische context worden gezien: de bevolkingsdichtheid die gepaard gaat met het minimum aantal inwoners moet niet zo laag zijn dat er in een gemeente sprake zal zijn van een enorme geografische omvang (Eenhoorn en Rozenberg, 2006). Sinds dit onderzoek uit 2006 hebben gemeenten er weer meer taken bijgekregen. Het is dus van belang dat de ideale schaal van gemeenten opnieuw onderzocht wordt en dat trends daarbij ook in ogenschouw worden genomen.

3.2.1 De ideale grootte van een gemeente voor bestuur

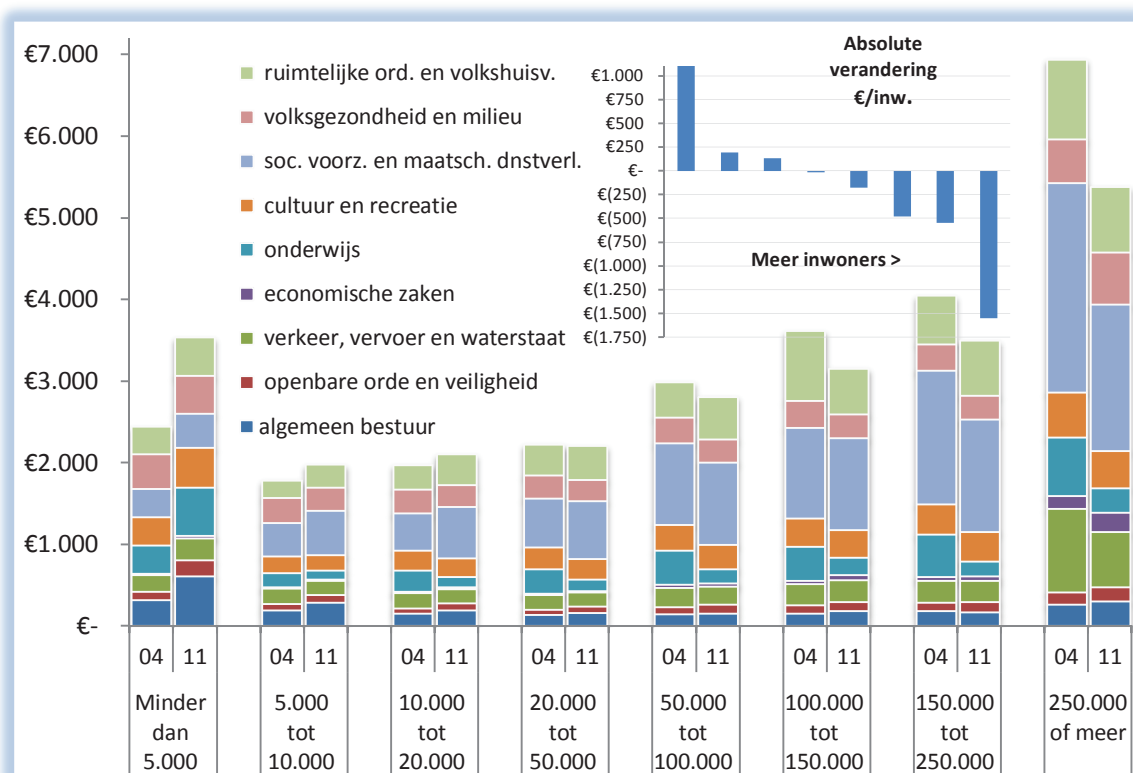
Korsten en Tops (1998) maken onderscheid tussen twee passende schalen voor gemeenten. Ze onderscheiden een ruimtelijke schaal en een bedrijfseconomische schaal.

De ruimtelijke schaal is van belang omdat gemeentebestuurders genoeg territorium moeten hebben om te voorzien in bijvoorbeeld huisvesting. Daarnaast is het voor te stellen dat het voor adequaat bestuur en democratische vertegenwoordiging belangrijk is dat de ruimtelijke schaal van bestuur enigszins overeenkomt met de schaal waarop maatschappelijke problemen zich afspelen. Zo functioneert de arbeidsmarkt vaak op een hoger niveau dan het gemeentelijke niveau, terwijl gemeenten volgens de Wet Werk en Bijstand wel geacht worden arbeidsmarktbeleid te voeren (Korsten en Tops, 1998). Voor de kwaliteit van beleid kan het aantrekkelijk zijn dit beleid op een hogere ruimtelijke schaal vorm te geven.

De bedrijfseconomische schaal van bestuur is van belang: schaalvoordelen (economies of scale) zorgen dat gemeenten zich beter kunnen toerusten op hun taken. Het is niet voor niets dat bij veel maatschappelijke partners van gemeenten ook schaalvergroting plaatsvindt, bijvoorbeeld bij woningcorporaties. Daarnaast, hoe groter de schaalvoordelen, hoe meer middelen de gemeenten hebben om hun takenpakket goed te kunnen

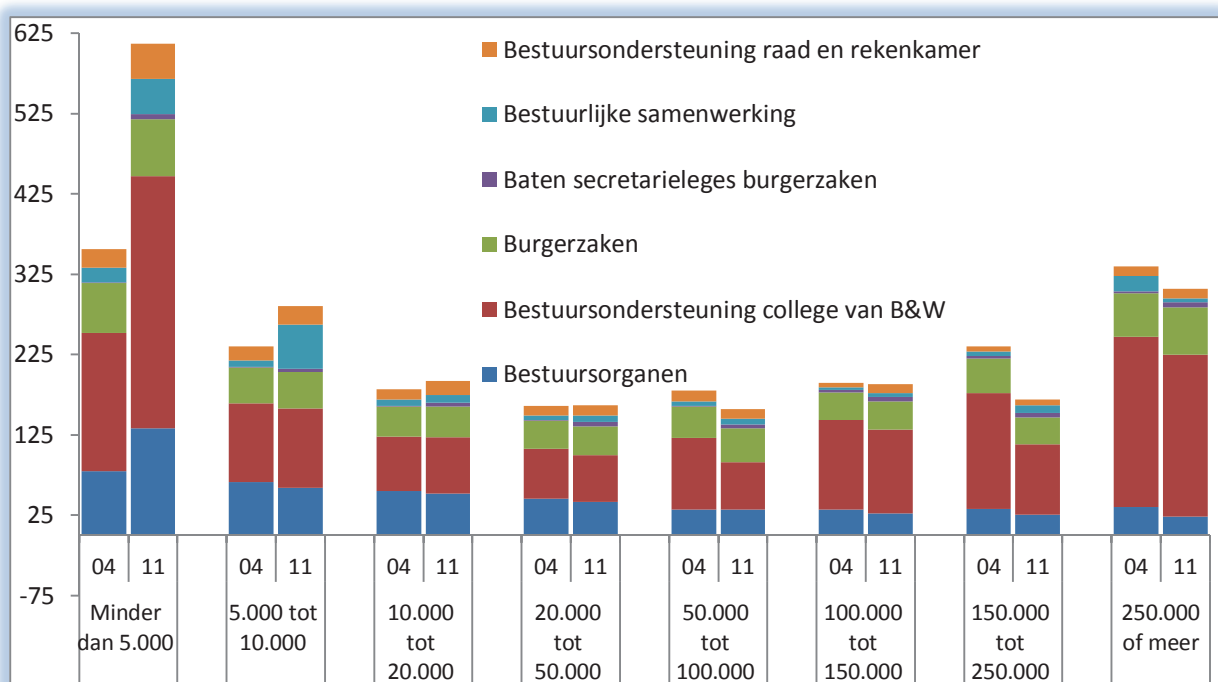
uitvoeren, hoe meer bestuurskracht ze hebben. Met meer middelen kunnen bijvoorbeeld meer specialisten of professionals worden ingezet dan nu het geval is (Korsten en Tops, 1998, Korsten et al. 2007). Bestuurskracht en schaalvoordelen zijn belangrijk voor gemeenten want het takenpakket van gemeenten neemt toe, onlangs nog met de introductie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning in 2007 (invoeringwmo.nl, 2011). Nu, medio 2011, zit er een nieuw bestuursakkoord aan te komen. Dit bestuursakkoord bevat decentralisaties van overheid naar gemeenten op de gebieden jeugdzorg, begeleiding AWBZ en werken naar vermogen (Rijksoverheid, 2011).

Om te analyseren hoe efficiënt gemeenten functioneren, zullen de gemeentelijke uitgaven per hoofd van de bevolking in de verschillende gemeentegrootteklassen worden vergeleken. Na vergelijking van de lasten van gemeenten in 2004 en 2011 (na afgeleide inflatiecorrectie, dat is inflatie zonder product gebonden belastingen als accijns- en Btw-verhogingen), lijkt er een verband te bestaan tussen de grootte gemeenten en hun uitgaven in euro's per inwoner (zie figuur 3.2). Gemeenten kleiner dan 5.000 inwoners kennen een hogere lastendruk dan inwoners van gemeenten tussen de 5.000 en 50.000 inwoners. Boven de 50.000 inwoners beginnen de lasten te stijgen. De gemeenten met meer dan 250.000 inwoners hebben de hoogste lasten in euro's per inwoner, op basis van alle gemeentelijke uitgaven kan dus worden gesteld dat gemeenten in deze grootteklasse het minst efficiënt zijn. Rechtsboven in figuur 3.2 staat een overzicht van de absolute verandering van de lasten van de verschillende grootteklassen. Er is een duidelijk lineair negatief verband tussen het aantal inwoners en de ontwikkeling van de uitgaven van gemeenten in de periode 2004-2011. Dit kan erop duiden dat er een trend gaande grotere gemeenten efficiënter worden.



Figuur 3.2: Lasten per post in euro per inwoner in 2004 en 2011 gecorrigeerd naar afgeleide inflatie, naar grootteklasse gemeenten (Bron: CBS, 2011)

Omdat kostenbesparing binnen het ambtelijk apparaat een belangrijk argument voor schaalvergroting is, is het de moeite waard hier beter naar te kijken. Een manier om inzicht te krijgen in schaalvoordelen en efficiëntie binnen het ambtelijk apparaat is door te kijken naar de post “algemeen bestuur” van gemeenten. Deze post bevat onder andere de uitgaven aan burgemeesters en wethouders. Een belangrijk argument voor schaalvergroting is dat deze kosten relatief lager zijn in grotere gemeenten. In Figuur 3.3 staat dit weergegeven. Uit dit figuur kan worden afgeleid dat de kostenpost algemeen bestuur van gemeenten met een inwonertal van meer dan 50.000 per hoofd van de bevolking is afgenomen in de periode 2004 tot 2011. Bij Gemeenten met een inwonertal tussen de 20.000 en 50.000 lijkt er weinig veranderd. Gemeenten met een inwonertal lager dan 20.000, maar vooral gemeenten met een inwonertal lager dan 5.000 hebben met toegenomen kosten voor algemeen bestuur te maken. Gemeenten met 250.000 inwoners of meer geven meer uit aan algemeen bestuur. Hierbij moet worden opgemerkt dat grotere gemeenten vaak een centrumfunctie hebben en dat deze gemeenten dus betalen voor voorzieningen en functies die ook gebruikt worden door inwoners van omliggende gemeenten. Schaalvergroting zal hieraan niets veranderen.



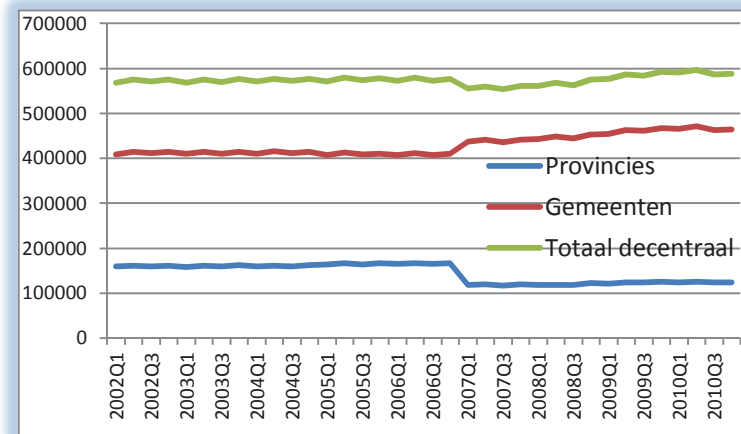
Figuur 3.3: Uitgaven algemeen bestuur per hoofd van de bevolking, naar grootteklasse (gecorrigeerd met afgeleide inflatie) (Bron: CBS, 2011)

De werkgroep Kalden kwam in april 2010 met een rapportage over doelmatiger en toekomstbestendig openbaar bestuur. Het bedrijfseconomisch voordeel gepaard met schaalvergroting is een belangrijke pijler in die rapportage. Volgens hun berekeningen kan vanaf 2015 door schaalvergroting van gemeenten en provincies structureel 1,45 miljard euro per jaar worden bespaard, vooral door het terugbrengen van het aantal ambtenaren (Werkgroep Kalden, 2010). In het kader van de grote bezuinigingsmaatregelen bij de rijksoverheid kan schaalvergroting dus erg aantrekkelijk zijn. Overigens moet met schaalvergroting wel in de gaten worden gehouden dat de organisatie niet te stroperig wordt en de bureaucratie toeneemt (diseconomies of scale). Te

grote gemeenten zijn dus niet goed voor de simpele en efficiënte uitvoering van taken terwijl bij kleine gemeenten de efficiënte bedrijfseconomische schaal ontbreekt.

Figuur 3.4 laat het aantal fulltime banen zien bij de decentrale overheden in Denemarken. Zoals te zien is heeft de grootschalige herindeling een aanzienlijke daling van het aantal banen bij provincies veroorzaakt, maar bijna hetzelfde aantal banen is er in de

loop der jaren bij de gemeenten bijgekomen. Per saldo was het aantal banen in 2009 weer op het niveau van voor de herindeling. Grootschalige herindeling heeft in Denemarken niet geleid tot een duurzame verkleining van het personeelsbestand bij lagere overheden. Dit zegt niets over de kosten voor algemeen bestuur, hiervan zijn helaas geen cijfers beschikbaar.



Figuur 3.4: Aantal fulltime banen bij decentrale overheden
Bron: Danmarks Statistik, 2011

3.2.2 De ideale grootte van een gemeente voor burgers

Voor burgers spelen er verschillende belangen. De belangen die besproken worden zijn kwaliteit van dienstverlening, voorzieningenniveau, identiteit en gemeentelijke lasten, maar ook democratisch belang.

De diensten die overheden aan hun burgers bieden zijn van belang voor het bepalen van een passende schaal van bestuur voor burgers want voor de burger liggen de belangrijkste diensten van de decentrale overheden bij de gemeenten. Het gaat dan om zaken als huisvesting en milieu, maar ook om taken die voortvloeien uit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Wet Werk en Bijstand. Voor de gemiddelde burger is het voor de kwaliteit van de die dienstverlening waarschijnlijk niet direct van belang op welke schaal deze taken worden uitgevoerd maar Beerepoot et al. (2009) geven aan dat de professionaliteit van de dienstverlening en de klantgerichtheid van verschillend gemeenten na fusies (dus schaalvergroting) zijn verbeterd. Op dit vlak zou de burger dus kunnen profiteren van schaalvergroting.

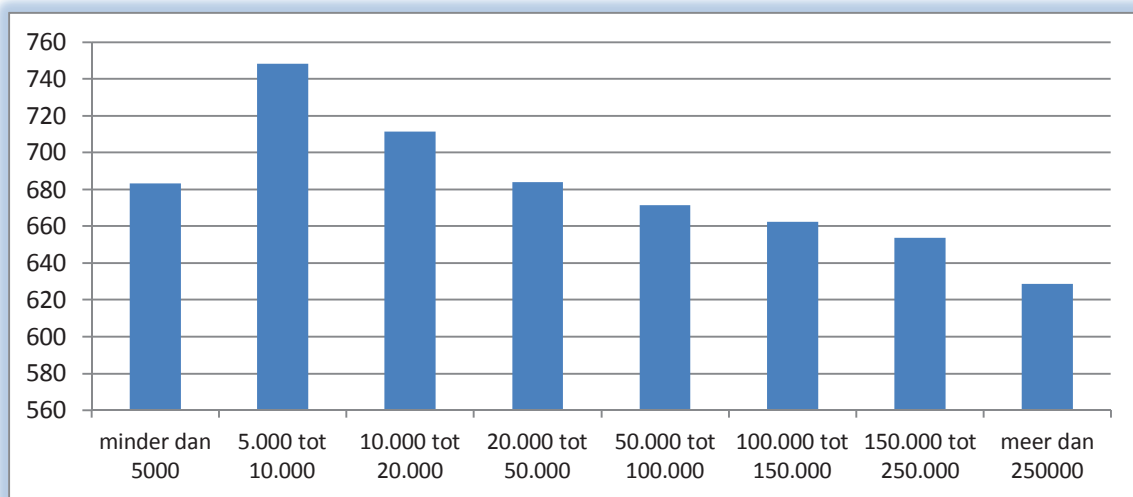
Het voorzieningenniveau is vaak een belangrijk twistpunt als het gaat om schaalvergroting: burgers zijn vaak bang dat het voorzieningenniveau achteruit gaat bij schaalvergroting. De werkelijkheid leert dat de fysieke afstand naar het gemeentehuis bij fusies toeneemt, maar dat dit kan opgevangen worden met servicepunten waar burgers ook terecht kunnen voor zaken als paspoort en rijbewijs. Van deze servicepunten wordt echter niet veel gebruik gemaakt, blijkt uit een onderzoek naar twaalf heringedeelde gemeenten in Zuid-Holland. Dit kan betekenen dat burgers in mindere mate waarde hechten aan de nabijheid van deze voorziening. Volgens

datzelfde onderzoek is er in die heringedeelde gemeenten op de middellange termijn geen directe afname in voorzieningen als sporthallen en zwembaden (Fraanje et al., 2008).

Identiteit is voor burgers ook een belangrijke factor bij het bepalen van een passende schaal van bestuur, identiteit heeft een bindende eigenschap (De Pater et al., 2002). Burgers voelen zich inwoner van een bepaalde gemeente en/of provincie en zullen de grenzen misschien niet graag zien veranderen. Een veelgehoord argument hiertegen is dat streken zullen blijven bestaan en dat bestuurlijke grenzen hier weinig invloed op hebben.

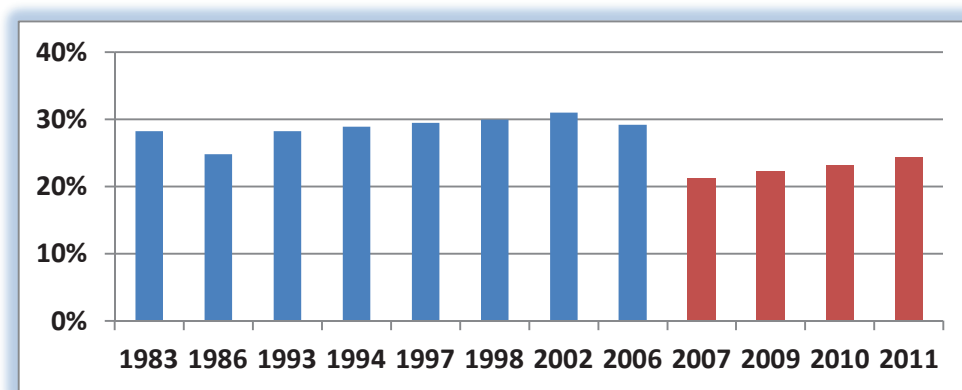
Een vierde belangrijk belang voor burgers is de lastendruk van gemeentelijke belastingen en heffingen. Als de economies of scale die horen bij een grotere schaal van bestuur opwegen tegen mogelijke diseconomies of scale is het aannemelijk dat de burger er qua lastendruk niet op achteruit gaat. Onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen in samenwerking met bureau Berenschot bevestigt dit: burgers krijgen na gemeentelijke herindeling geen extra lasten (Fraanje et al., 2008).

Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden van de Rijksuniversiteit Groningen verzamelt gegevens over gemeentelijke lasten voor bedrijven en burgers. Figuur 3.5 is afgeleid uit de gegevens van het over woonlasten van meerpersoonshuishoudens. Het is duidelijk dat de woonlasten lager zijn in grotere gemeenten (COELO, 2011). Dit zou te maken kunnen hebben met het feit dat in grotere gemeenten meer (relatief goedkope) huurwoningen zijn dan in kleinere gemeenten.



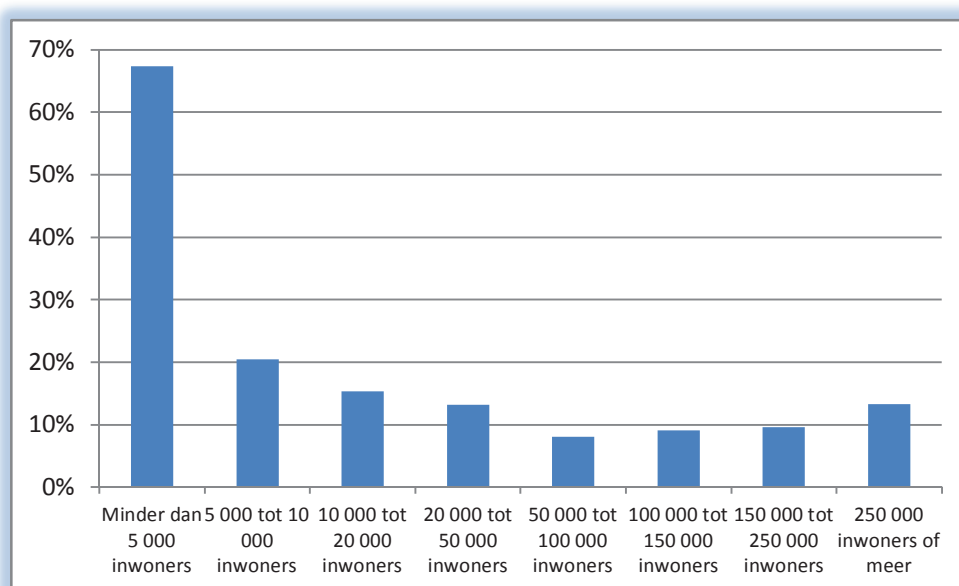
Figuur 3.5: Gemiddelde gemeentelijke woonlasten voor meerpersoonshuishoudens per gemeentegrootteklasse in 2010. Bron: COELO, 2011

Na de bestuurlijke hervorming in Denemarken in 2007, waarbij het aantal gemeenten terug werd gebracht van 275 naar 98 en het aantal provincies van dertien naar vijf, zijn de belastingen voor de decentrale overheden in het land gedaald ten opzichte van de totale belastingen voor burgers (Zie figuur 3.6). Hierbij moet worden opgemerkt dat dit misschien iets zegt over goedkoper functioneren van het decentrale bestuur. Maar dat hoeft niets te zeggen over lastenverlichting voor de burger.



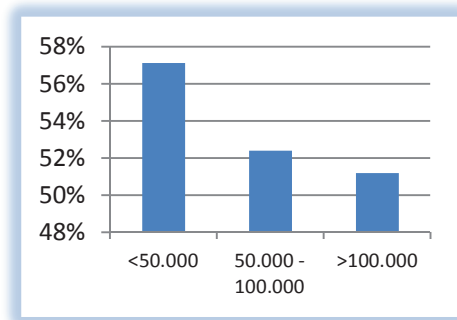
Figuur 3.6: Belastingen voor decentrale overheden als percentage van totale belastingen in Denemarken, per jaar. (Bron: Danmarks Statistik, 2011)

Figuur 3.7 laat de percentuele stijging van de lasten in euro's per inwoner in de periode 2004 tot 2011 zien. Er is gecorrigeerd voor inflatie. Hieruit kan worden opgemaakt dat de lasten in kleinere gemeenten sneller zijn gestegen dan in grotere gemeenten. De grootteklasse met de laagste lastenstijging zijn de gemeenten met een inwonertal van tussen de 50.000 en de 100.000. De gemeenten in deze grootteklasse lagen in de periode 2004 tot 2011 kennelijk optimaal tussen schaalvoordelen en schaalnadelen.



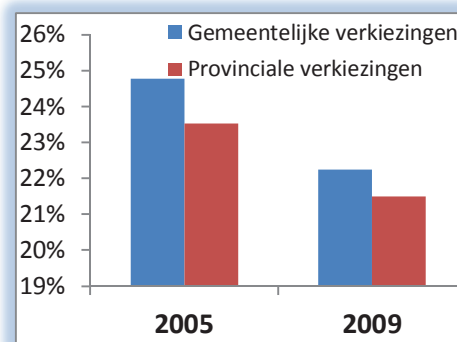
Figuur 3.7: Percentuele stijging gemeentelijke heffingen in de periode 2004 tot 2011, naar grootteklasse gemeenten (Bron: CBS, 2011)

Schaalgrootte heeft ook invloed op het democratische belang van burgers. Hun stem telt in kleinere gemeenten relatief zwaarder dan in grotere gemeenten, dit heeft te maken met het aantal inwoners per zetel in de gemeenteraad. Deze cijfers kunnen ook iets zeggen over de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek. Misschien dat dit een oorzaak is van het – overigens vrij geringe - verschil in het opkomstpercentage tussen de grootteklassen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 (Figuur 3.8).



Figuur 3.8: Opkomst gemeenteraadsverkiezingen 2010
(Bron: waarstaatjegemeente.nl)

In Denemarken is een kleine daling van drie procentpunten zichtbaar tussen het opkomstpercentage voor en het opkomstpercentage na de grootschalige herindeling van het decentrale bestuur in 2007 (figuur 3.9). Dit kan betekenen dat nu de geografische afstand tussen burger en bestuur groter is geworden, de burger zich iets minder betrokken voelt bij de politiek. Verder onderzoek naar lokale democratie na de grootschalige bestuurlijke herindelingen in Denemarken in 2007 laat zien dat de raadsleden het gevoel hebben minder invloed te hebben na schaalvergroting (Ulrik et al., 2009).



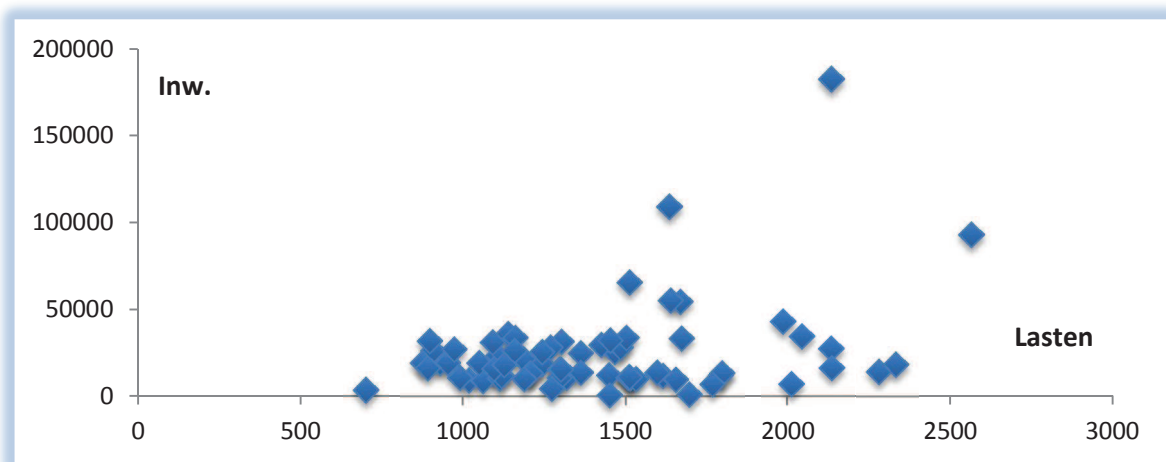
Figuur 3.9: Opkomst voor en na herindeling in Denemarken
(Bron: Danske Skatteministeriet, 2011)

Een nieuw indelingsmodel op basis van het werkelijke functioneren van regio's zou wel positief uit kunnen pakken voor de burger. Met hun stem zouden ze invloed hebben op het hele gebied waar hun dagelijkse leven zich ook daadwerkelijk afspeelt. Dit is een ruimtelijke factor, en heeft niks te maken met het aantal inwoners, de schaal die hier bij hoort is dus de regionale schaal.

3.2.3 De ideale grootte van een gemeente voor het bedrijfsleven

Onderzoek heeft aangetoond dat bestuurlijke schaalvergroting in het verleden heeft geleid tot toegenomen professionalisering van gemeenten, omdat voor professioneel bestuur een zekere massa nodig is (Beerepoot et al., 2009). Voor de professionaliteit van bestuur lijkt het voor het bedrijfsleven dus van belang dat lokaal bestuur op de schaal plaatsvindt die decentrale overheden in staat stelt professioneel te opereren.

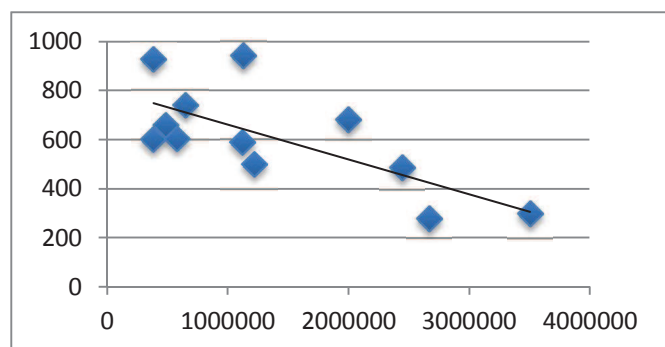
Het is ook aannemelijk dat het bedrijfsleven is gebaat bij een economisch sterke regio met adequaat bestuur en beleid, bijvoorbeeld op voor het bedrijfsleven belangrijke gebieden als bedrijfshuisvesting, verkeer en vervoer en arbeidsmarkt (Beerepoot et. al., 2009). Wanneer decentrale overheden deze beleidsvelden op een efficiënte schaal benaderen is het denkbaar dat het bedrijfsleven hier van kan profiteren. Sommige beleidsvraagstukken spelen op een bovengemeentelijke maar subprovinciale schaal. De gemeentelijke lasten kunnen ook een belangrijk aandachtspunt zijn voor bedrijven, maar er lijkt in Noord-Nederland geen relatie te zijn tussen de grootte van de gemeente en de lasten voor bedrijven, zoals in figuur 3.10 te zien is. Wel moet worden opgemerkt dat de grote steden Emmen, Leeuwarden, Assen en Groningen niet tot de goedkope gemeenten behoren. De lasten zijn in deze figuur de OZB-tarieven en rioolrechten voor een fictief bedrijf (HanzeConnect, 2006).



Figuur 3.10: Gemeentelijke lasten voor fictief bedrijf in 2008. Cases zijn gemeenten in Noord-Nederland in 2006 (Bron: HanzeConnect (2006), CBS (2006))

3.3 De ideale grootte van een provincie

Net als bij gemeenten is het moeilijk vast te stellen wat de ideale grootte van een provincie is, maar de argumenten uit de vorige paragrafen geven wel aan dat met schaalvergroting winst te behalen valt. Figuur 3.11 lijkt dit te bevestigen: provincies met relatief weinig inwoners geven per inwoner meer uit dan grote provincies. Dit kan natuurlijk op toeval berusten, er zijn immers maar 12 'cases'. Ook kan het zo zijn dat de grotere provincies door andere oorzaken meer uitgeven dan kleine provincies.



Figuur 3.11: Uitgaven provincies in euro per inwoner en inwonertal (Bron: CBS, 2010)

Zowel het bedrijfsleven als de burger heeft in de dagelijkse praktijk niet veel te maken met de provincies. Toch valt er op provinciale schaal voor het bedrijfsleven veel te winnen, vooral als het gaat om economisch beleid. Volgens van Dam et al. (1996) worden de verhoudingen tussen provincies gekenmerkt door concurrentie, het ongeschreven beginsel van 'baas in eigen huis' en het streven naar autonomie en eigen identiteit. Dit komt samenwerking niet ten goede terwijl het juist denkbaar is dat er met samenwerking veel valt te winnen. Dit zou overigens ook wel eens op gemeentelijke schaal kunnen spelen. Ook om op Europees niveau sterk te staan als landsdeel en succesvol aanspraak te maken op subsidies uit Europese structuurfondsen kan samenwerking tussen of fusie van provincies geen kwaad.

Op provinciaal niveau vinden er op dit moment twee belangrijke herindelingsdiscussies plaats, namelijk een fusie van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht tot 'Randstadprovincie' (brief provincies aan minister Donner, 2011). Deze provincies gaan getuige de brief al op een aantal vlakken samenwerken. Hetzelfde geldt voor Noord-Nederland. De drie noordelijke provincies werken in de vorm van Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) al samen op een aantal gebieden.

3.4 Conclusie

Over schaalvergroting wordt al jaren gepraat. Zowel voor bestuur, burgers en het bedrijfsleven zou schaalvergroting voordelen met zich mee kunnen brengen. Het gaat dan vooral om bestuurskracht en kostenbesparing, maar het democratische belang van de burgers speelt ook een rol. De volgende stap in de discussie is dan hoeveel inwoners optimaal is.

Twee onderzoeken zijn beschreven, hieruit wordt geconcludeerd dat een gemeente toch minimaal 20.000 inwoners moet hebben om voldoende massa te hebben voor de taken die gemeenten anno nu hebben. Een ander onderzoek spreekt van minimaal 50.000 inwoners om het toenemende takenpakket ook in de toekomst aan te kunnen. Het verschil tussen deze onderzoeken zit dan ook in het feit dat het ene onderzoek over de huidige situatie gaat en het andere onderzoek over een toekomstige situatie.

Cijfers van het CBS laten zien dat er grote verschillen bestaan in de lasten per inwoner die de verschillende gemeentegrootteklassen hebben. Het is moeilijk aan te geven wat dé ideale grootte van een gemeente is, er is namelijk sprake van een bandbreedte. Op basis van de cijfers die in de analyse gebruikt zijn is deze bandbreedte tussen de 50.000 en 250.000 inwoners. Bij deze schaalgrootte moet een kanttekening worden geplaatst, er is namelijk ook het democratisch belang van burgers. De opkomst voor gemeenteraadsverkiezingen is in grote gemeenten lager dan in kleine gemeenten. Het gaat echter maar om kleine verschillen. Deze bandbreedte 50.000 tot 250.000 inwoners wil overigens niet zeggen dat gemeenten groter dan 250.000 inwoners een extra bestuurslaag moeten gaan creëren, dit is misschien uit democratisch oogpunt goed, maar financieel gezien niet. Dit is in het verleden wel gebeurd in Rotterdam en Amsterdam, door het instellen van deelraden. Het Rijk is van mening dat deze deelraden teveel autonomie vertoonden en

op die manier een vierde bestuurslaag vormden. Dit was niet in lijn met de visie van het huidige kabinet om te komen tot een “kleine en dienstverlenende overheid met minder belastinggeld, minder ambtenaren en minder bestuurders”. De deelraden zijn recent afgeschaft (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011). Voor provincies geldt dat groter beter is, cijfers laten zien dat grotere provincies per hoofd van de bevolking minder uitgeven dan kleine provincies. Cijfers over de Deense belastingen laten zien dat de decentrale overheden sinds de grootschalige herindeling van de decentrale overheid in 2007 minder belastingen innen. Dit kan iets zeggen over kostenbesparing door schaalvergroting.

Hoofdstuk 4: De bestuurlijke context van Noord-Nederland

In de volgende paragrafen worden de huidige bestuurlijke situatie in Noord-Nederland, de herindelingsdiscussie en bestaande samenwerkingsverbanden besproken. Onder Noord-Nederland worden in dit onderzoek de huidige provincies Groningen, Friesland en Drenthe verstaan.

4.1 De huidige bestuurlijke indeling van Noord-Nederland

Het decentrale bestuur in Noord-Nederland bestond op 1 januari 2011 uit de drie provincies Groningen, Friesland en Drenthe en 62 gemeenten. In bijlage 1 staat een volledig overzicht van de bestuurlijke gebieden, inclusief kaart. Daarnaast bestaat een indeling in negen WGR-gebieden. Dit zijn door de provincies aangewezen gebieden waarin gemeenten verplicht samenwerken op bepaalde vlakken.

Tabel 4.1 bevat een overzicht van het aantal inwoners en het aantal gemeenten in de noordelijke provincies, Noord-Nederland als geheel en Nederland als geheel. Op 1 januari 2011 lag het gemiddelde inwonertal per Drentse gemeente op het niveau van het landelijk gemiddelde. De provincies Groningen en Friesland liggen fors onder het landelijke gemiddelde, ondanks recente herindelingen in Friesland. Het inwonertal van de drie noordelijke provincies ligt beneden het landelijke gemiddelde van een kleine 1,4 mln inwoners per provincie. Qua percentuele verandering in de periode 1988-2011 is er niet veel verschil tussen Noord-Nederland en Nederland als geheel qua aantal, maar wel tussen de noordelijke provincies onderling.

	Groningen	Friesland	Drenthe	Noord-Nederland	Nederland
Inwoners	579.034	647.280	491.342	1.717.656	16.654.979
Gemeenten 1988	50	34	31	115	714
Gemeenten 2011	23	27	12	62	418
% daling	-54,0%	-20,6%	-61,3%	-46,1%	-41,5%
Gemiddeld 1988	11.581	19.038	15.850	14.936	23.326
Gemiddeld 2011	25.175	23.973	40.945	27.704	39.844
% stijging	117,4%	25,9%	158,3%	85,5%	70,8%

Tabel 4.1: Gemeenten en inwoners per 1 januari 2011 (Bron: CBS, 2011)

Tabel 4.2 bevat een overzicht van de oppervlakte in vierkante kilometers in de noordelijke provincies, Noord-Nederland als geheel en Nederland als geheel. Op 1 januari 2011 lag de gemiddelde oppervlakte van de gemeenten in Noord-Nederland hoger dan het landelijke gemiddelde. De bevolkingsdichtheid is dus lager in Noord-Nederland.

	Groningen	Friesland	Drenthe	Noord-Nederland	Nederland
Opp. (km²)	2.960	5.749	2.680	11.389	41.543
Gemeenten 1988	50	34	31	115	714
Gemeenten 2011	23	27	12	62	418
% daling	54,0%	20,6%	61,3%	46,1%	41,5%
Gemiddeld 1988	59,2	169,1	86,5	99	58,2
Gemiddeld 2011	128,7	212,9	223,4	183,7	99,4
% stijging	117,4%	25,9%	158,3%	85,6%	70,8%

Tabel 4.2: Gemeenten en oppervlakte per 1 januari 2011 (Bron: CBS, 2011)

Wanneer het gemiddelde inwonertal in de noordelijke provincies wordt vergeleken met de ideale grootte van gemeenten, kan gesteld worden dat de gemiddelde grootte van gemeenten in de noordelijke provincies aanzienlijk onder de ideale grootte van 50.000 inwoners ligt.

4.2 De herindelingsdiscussie in Noord-Nederland

Net als in de rest van het land is bestuurlijke herindeling ook in Noord-Nederland een hot item. Toch is een grootschalige herindeling in het noorden nog niet van de grond gekomen. De reden hiervoor is dat het proces van herindeling ingewikkeld is en de verschillende actoren uiteenlopende belangen hebben. Desondanks hebben er in Noord-Nederland al wel bestuurlijke herindelings plaatsgevonden. Per 1 januari 2011 zijn bijvoorbeeld de voormalige gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wonseradeel en Wymbritseradiel samengegaan in de nieuwe gemeente Súdwest Fryslân. Eerder, in 1998, heeft in Drenthe een grootschalige herindeling plaatsgevonden: vanaf 1 januari 1998 bestond Drenthe in plaats van 34 gemeenten uit 12 gemeenten. Hierover later meer.

Een grootschalige bestuurlijke herindeling zou volgens VNO-NCW Noord ook in Noord-Nederland moeten kunnen worden gerealiseerd, omdat het een belangrijke wens van noordelijke ondernemers is (VNO-NCW Noord, 2011). VNO-NCW Noord geeft ook argumenten voor het samenvoegen van de drie noordelijke provincies. Populaire argumenten zijn:

Wanneer de drie noordelijke provincies zouden worden samengevoegd:

- Zou kostenbesparing door het verminderen van het aantal ambtenaren kunnen worden gerealiseerd
- Zouden ze samen een sterke noordelijke regio vormen en zodoende nieuwe bedrijvigheid kunnen aantrekken
- Zouden ze samen sterker staan in Den Haag en Brussel
- Zouden de culturele verschillen en identiteit van de oorspronkelijke provincies gewoon blijven bestaan
- Zou dit leiden tot een effectievere werkwijze, kostenbesparing en een sterke regio op economisch gebied

Deze argumenten zijn in de vorm van stellingen door Maurice de Hond in opdracht van VNO-NCW Noord in 2010 voorgelegd aan inwoners van de drie noordelijke provincies. De resultaten van het onderzoek laten zien dat de mening van de bevolking van Noord-Nederland over het samenvoegen van de drie provincies verdeeld is, al zijn er meer mensen voor dan tegen samenvoeging. 65% van de ondervraagden heeft na het lezen van de stellingen geen bezwaar tegen samenvoeging, voor het lezen van de stellingen was dit 58% (zie tabel 4.3) (de Hond, 2010). Een groot deel van de uitkomsten van de opiniepeiling is te vinden in bijlage 2.

	Voor het lezen van de vijf stellingen	Na het lezen van de vijf stellingen
(sterk) voor samenvoeging	46%	54%
Neutraal	12%	11%
(sterk) tegen samenvoeging	42%	36%

Tabel 4.3: Opiniepeiling over samenvoeging van de drie noordelijke provincies onder inwoners Noord-Nederland (Bron: de Hond, 2010)

In bestuurlijk opzicht is het belangrijkste argument voor herindeling misschien wel dat beleid op een adequaat niveau moet worden vormgegeven: het eerdergenoemde subsidiariteitsbeginsel. Gemeenten vormen nu soms beleid over vraagstukken die eigenlijk op een bovengemeentelijke schaal spelen, maar wel op een kleinere schaal dan die van de provincies. Ook hiervoor zou schaalvergroting van- of samenwerking tussen gemeenten een oplossing zijn.

In juni 2011 heeft het Dagblad van het Noorden een enquête over gemeentelijke herindeling gehouden onder alle raadsleden in de provincie Groningen. Uit de enquête blijkt dat de meerderheid van de raadsleden voor herindeling is, een derde is pertinent tegen. De ondervraagden menen dat er van de huidige 23 Groningse gemeenten, er acht over moeten blijven. De meerderheid van de ondervraagden, zowel voor- en tegenstanders, denken dat hun gemeente binnen zes jaar fuseert. De belangrijkste redenen om samen te voegen zijn volgens de Groningse raadsleden de verwachting dat de financiële kwetsbaarheid na herindeling kleiner wordt door besparingen op ambtenaren, en dat ambtenaren na herindeling als specialisten kunnen werken. De belangrijkste reden om tegen te zijn is de vrees dat de kloof met de burger veel te groot wordt (Dagblad van het Noorden, 2011).

4.3 Recente herindelingen in Noord-Nederland

Herindelingen die reeds hebben plaatsgevonden kunnen als “best practice” iets zeggen over de te verwachten resultaten van toekomstige schaalvergrotingen. Recent hebben er in Noord Nederland verschillende herindelingen plaatsgevonden. In 1998 in Drenthe, in 2010 in Noordoost-Groningen en in 2011 Súdwest Fryslân. Een ex-post onderzoek naar de Drentse herindeling wordt besproken, evenals een vooronderzoek naar de herindeling in Súdwest Fryslân. Ook in de provincie Groningen heeft in 2010 een herindeling plaatsgevonden: de gemeenten Scheemda, Winschoten en Reiderland gingen samen in de gemeente Oldambt.

In 1998 heeft in Drenthe een grootschalige gemeentelijke herindeling plaatsgevonden. Het aantal gemeenten werd op 1 januari 1998 verlaagd van 34 tot 12. Het doel van de herindeling was de lokale bestuurskracht in plattelandsgemeenten te versterken en de centrumgemeenten te versterken ten behoeve van het uitvoeren van hun regionale functie. Een ander belangrijk doel was het verminderen van de vele gemeentelijke samenwerkingsverbanden die tot dusver bestonden in de provincie (Alta et al. 2002). De belangrijkste bevindingen van het onderzoek van Alta et al. (2002) zijn:

- De positieve effecten van de herindeling zijn in de plattelandsgemeenten sterker dan in de centrumgemeenten.
- Na de herindeling is er nog steeds aandacht voor problematiek in de kleine kernen
- Burgers zijn sterker verbonden met hun dorp dan met de gemeente waarin ze wonen.
- Ruim de helft van de gesprekspartners voor het onderzoek vindt dat gemeenten na de herindeling beter in staat zijn belangrijke opgaven voor toekomst voor elkaar te krijgen.
- Het niveau van de publieke dienstverlening van de gemeenten is niet veranderd.
- Er bestaat tevredenheid over het bovenlokaal opereren van gemeenten, vooral omdat het aantal spelers is verminderd.
- Het aantal gemeenschappelijke regelingen is gehalveerd, dit was een belangrijk motief voor de herindeling.
- De onderlinge verhoudingen in samengevoegde gemeenten zijn niet verbeterd, er heerst nog steeds een 'wij-zij'-bestuurscultuur.
- De bemoeienis van de provincie Drenthe met de plattelandsgemeenten is toegenomen.

Er is in Drenthe niet specifiek onderzoek gedaan naar (veranderde) lastendruk en de mate van tevredenheid van het bedrijfsleven.

Per 1 januari 2011 zijn de voormalige gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wonseradeel en Wymbritseradiel samengegaan in de nieuwe gemeente Súdwest Fryslân. De belangrijkste motieven voor deze herindeling waren vergroten van bestuurskracht, het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening aan de burger en het reduceren van het aantal samenwerkingsverbanden. In het vooronderzoek was veel aandacht voor het vinden van draagvlak bij voormalige gemeenten (Bruins Slot, 2008). In een vooronderzoek naar de te verwachten effecten van de herindeling kwam naar voren dat de nieuwe gemeente er qua inkomsten van de rijksoverheid op achteruit zou gaan, maar dit zou kunnen worden opgevangen met de schaalvoordelen door verkleining van het bestuurlijke apparaat. De herindeling zou geen financiële knelpunten met zich meebrengen. Ook de dienstverlening van de nieuwe gemeente zou niet verslechteren ten opzichte van de oude situatie (Eenhoorn en Rozenberg, 2007).

Bos (2010) heeft onderzoek gedaan naar de verwachte effecten van de Friese herindeling op het bedrijfsleven. De belangrijkste verwachtingen zijn dat het bedrijfsleven geen verlies van regionale identiteit zal ervaren, maar wel een vergrootte afstand tussen het bedrijfsleven en de gemeente. Maar dit hoeft niet te betekenen dat de binding tussen het bedrijfsleven en de gemeente minder wordt. Daarnaast geven de bedrijven aan dat de

gemeente door herindeling een betere samenwerkingspartner kan worden en beter in staat zou kunnen zijn om een adequaat bedrijventerreinenbeleid te voeren. De gemeente ziet ook vooral de voordelen van de herindeling, namelijk betere afstemming en kwaliteit van dienstverlening voor het bedrijfsleven en betere lobby en samenwerking met het bedrijfsleven doordat de toekomstige gemeente meer kennis in huis zou hebben.

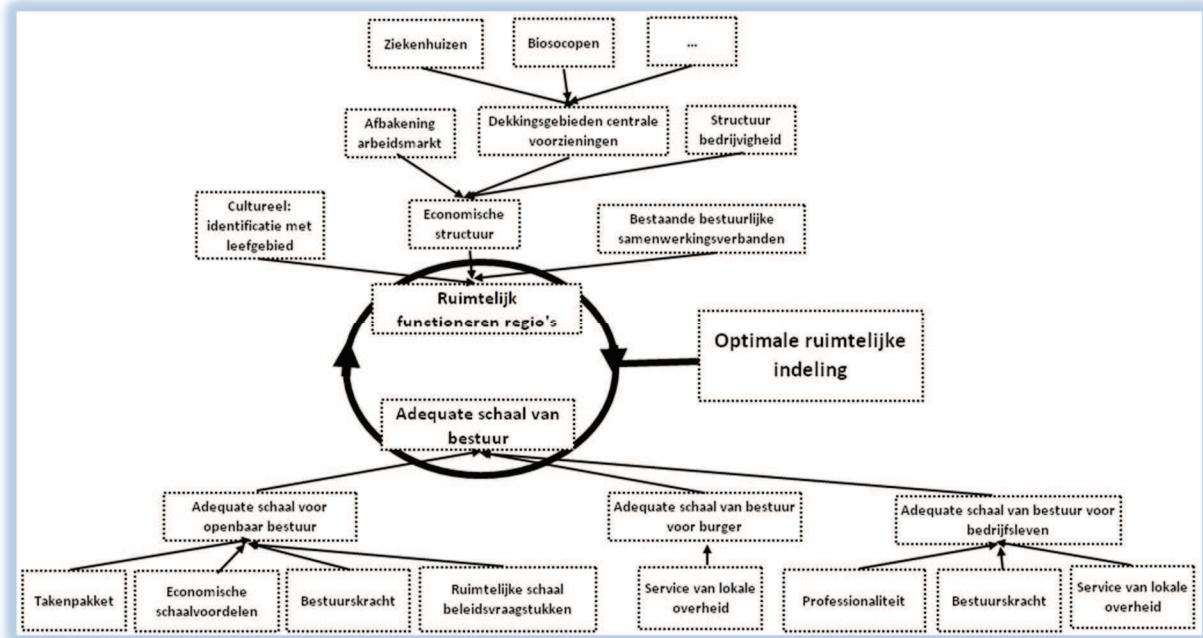
4.4 Conclusie

Al jaren vind er in Noord-Nederland een discussie plaats over bestuurlijke herindeling. Zelfs na een grootschalige herindeling in Drenthe en een aanzienlijke herindeling in Friesland en een herindeling in de provincie Groningen is de gemiddelde gemeente in Noord-Nederland in vergelijking met het landelijke gemiddelde qua inwoners klein en qua oppervlakte groot.

Een onderzoek naar de herindeling in Drenthe in 1998 laat zien dat de motieven voor herindeling achteraf niet allemaal gerechtvaardigd bleken. De ondervraagden zijn wel gematigd positief, zo lijkt het. Uit vooronderzoeken naar de effecten van de herindeling naar Súdwest Fryslân begin 2011 blijkt dat het bedrijfsleven verwacht dat de herindeling positieve gevolgen heeft. De bedrijven geven aan dat de gemeente door herindeling een betere samenwerkingspartner kan worden en beter in staat zou kunnen zijn om een adequaat bedrijventerreinenbeleid te voeren.

Hoofdstuk 5: Regionaal functioneren in Noord-Nederland

In dit hoofdstuk zullen verschillende indicatoren voor het regionaal functioneren in Noord-Nederland worden besproken. Met de nodale regio in het achterhoofd zullen kernen worden geselecteerd die op basis van meerdere regionale voorzieningen een centrumfunctie vervullen. Deze redenering volgt het conceptueel model (figuur 5.1).



Figuur 5.1: Conceptueel model

Op grond hiervan zullen de volgende indicatoren voor regionaal functioneren worden bekeken:

Economische indicatoren:

- Regionale voorzieningen
 - Bioscopen
 - Ziekenhuizen
 - Regionale Opleidingscentra (ROC's)
 - Centrale Bureaus Rijvaardigheid
 - Autodealers
- Werkgelegenheid en arbeidsmobiliteit
 - Pendelsaldi per gemeente
 - Pendelstromen tussen gemeenten
 - Het aantal banen per gemeente
- Koopstromen (alleen Friesland)

Bestuurlijke indicator:

- Overeenkomst/conflict bestaande intergemeentelijke samenwerking

Culturele indicatoren:

- Homogeniteit op basis van:
 - dialect
 - ontevredenheid
 - anti-conservatisme
 - protestants conservatisme
 - individualisme
 - mate van urbanisatie
 - post-materialisme

De Waddeneilanden hebben een bijzondere positie in Noord-Nederland. De Waddenzee fungeert als een natuurlijke barrière tussen de eilanden en het vasteland. Alle regionale voorzieningen, waar eilandbewoners ook gebruik van maken, zijn in de regel alleen maar te bereiken door gebruik te maken van de veerdiensten die aankomen en vertrekken in Harlingen, Holwerd en Lauwersoog. De Waddeneilanden zullen functioneel dan ook aansluiten bij de regio's waar Harlingen, Holwerd en Lauwersoog in liggen.

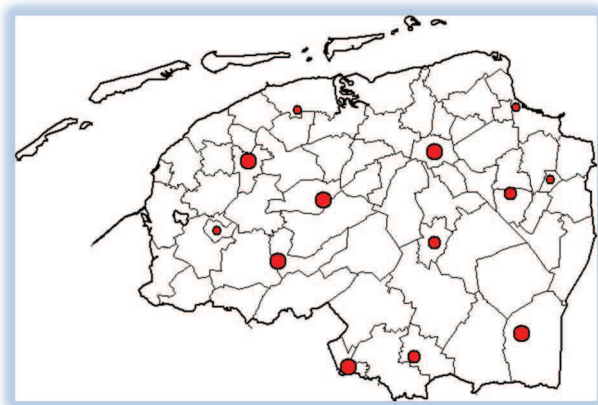
5.1 Economisch functioneren

Het economisch functioneren van Noord-Nederland zal worden geanalyseerd aan de hand van de verzorgingsgebieden van regionale voorzieningen, werkgelegenheid en mobiliteit en koopstromen.

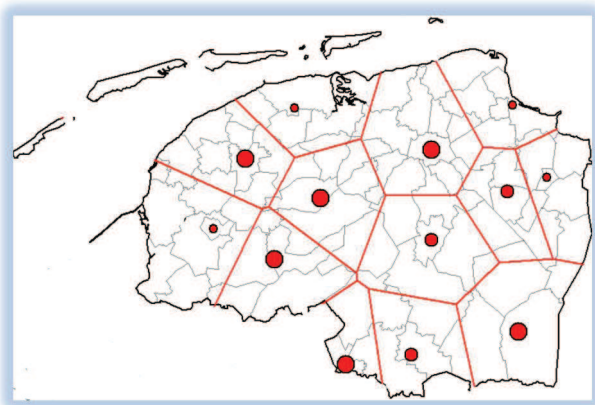
5.1.1 Regionale voorzieningen

Voorzieningen met een regionale functie kunnen een goede indicator zijn voor het functioneren van een gebied. Afstand is hierin een belangrijke factor. Het is aannemelijk dat mensen bij gelijke kwaliteit van de dichtstbijzijnde voorziening gebruik maken. Voorzieningen met een regionaal verzorgingsgebied die in dit onderzoek worden gebruikt zijn autodealers in het luxere segment, grote bioscopen, ziekenhuizen, grote Regionale Opleidingscentra (ROC's) en de Centrale Bureaus Rijvaardigheid (CBR's). Hun ruimtelijke spreiding en verzorgingsgebied zal worden weergegeven door middel van stippen op de kaart en vervolgens met de verzorgingsgebieden die bij de stippen horen, op basis van hemelsbrede afstand.

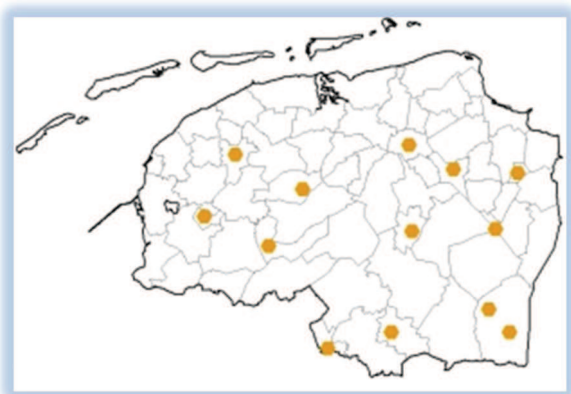
De genoemde indicatoren zijn gekozen vanwege de aard die ten grondslag ligt aan hun vestigingskeuze. De genoemde voorzieningen functioneren op hun huidige locaties kennelijk efficiënt. Dit kan komen door bijvoorbeeld marktwerking, er is bijvoorbeeld niet genoeg vraag om in elk dorp een bioscoop te vestigen. Het kan ook komen doordat een voorziening als een ziekenhuis te maken heeft met hoge vaste kosten door bijvoorbeeld kostbare apparaten en specialistisch personeel. Schaalvergroting is dan noodzakelijk om kostenefficiënt te zijn. De verschillende voorzieningen met hun verzorgingsgebied, gebaseerd op hemelsbrede afstand tussen de voorzieningen, zullen nu worden gepresenteerd op de kaarten 5.2a tot en met 5.6b.



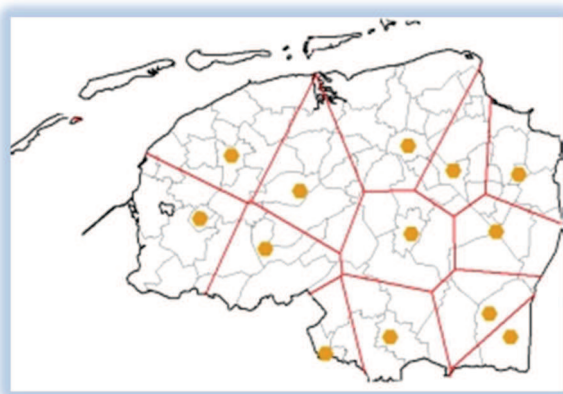
Figuur 5.2a: Autodealers in Noord-Nederland
(Bron: Volvo, Audi, Mercedes, 2011)



Figuur 5.2b: Verzorgingsgebieden autodealers op basis van afstand (Bron: Volvo, Audi, Mercedes, 2011)



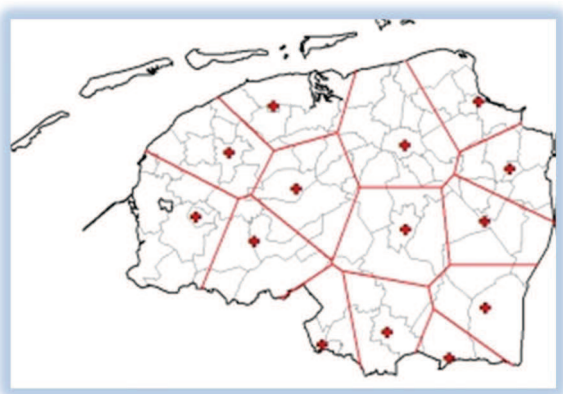
Figuur 5.3a: Grote bioscopen in Noord-Nederland (Eigen bewerking)



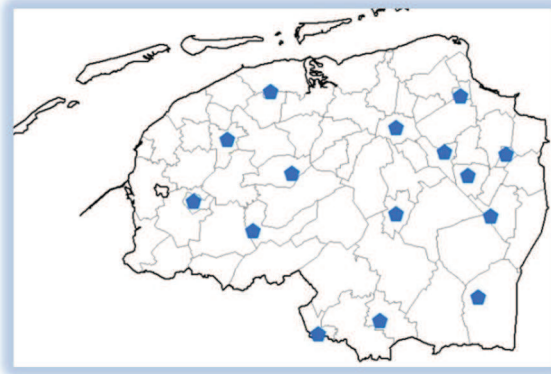
Figuur 5.3b: Verzorgingsgebieden grote bioscopen op basis van afstand (Eigen bewerking)



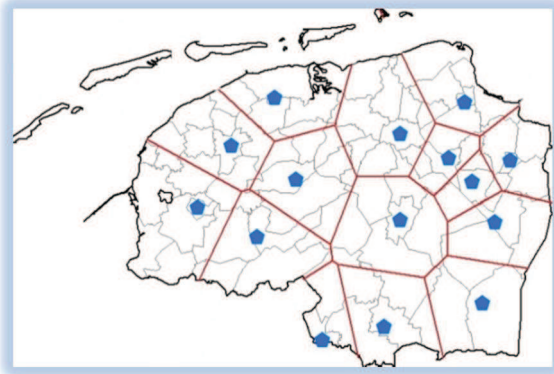
Figuur 5.4a: Kernen met ziekenhuizen in Noord-Nederland (Eigen bewerking)



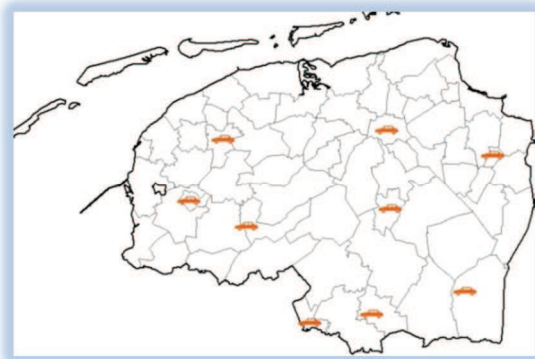
Figuur 5.4b: Verzorgingsgebieden kernen met ziekenhuizen op basis van afstand (Eigen bewerking)



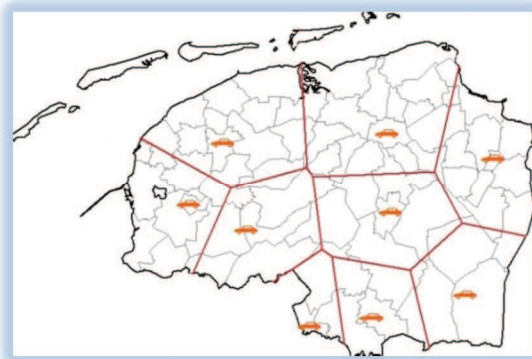
Figuur 5.5a: Kernen met een ROC in Noord-Nederland (Bron: eigen bewerking www.roc.nl, 2011)



Figuur 5.5b: Verzorgingsgebieden kernen met een ROC op basis van afstand (Bron: eigen bewerking www.roc.nl, 2011)



Figuur 5.6a: Centrale Bureau's Rijvaardigheid in Noord-Nederland (Bron: eigen bewerking www.cbr.nl 2011)



Figuur 5.6b: Verzorgingsgebieden Centrale Bureau's Rijvaardigheid op basis van afstand (Bron: eigen bewerking www.cbr.nl 2011)

De verzorgingsgebieden van de verschillende voorzieningen komen opvallend vaak met elkaar overeen. Dit komt doordat veel van deze voorzieningen zich in dezelfde kernen bevinden. Deze kernen hebben een centrumfunctie. In hoofdstuk zes zullen de belangrijkste kernen worden benoemd.

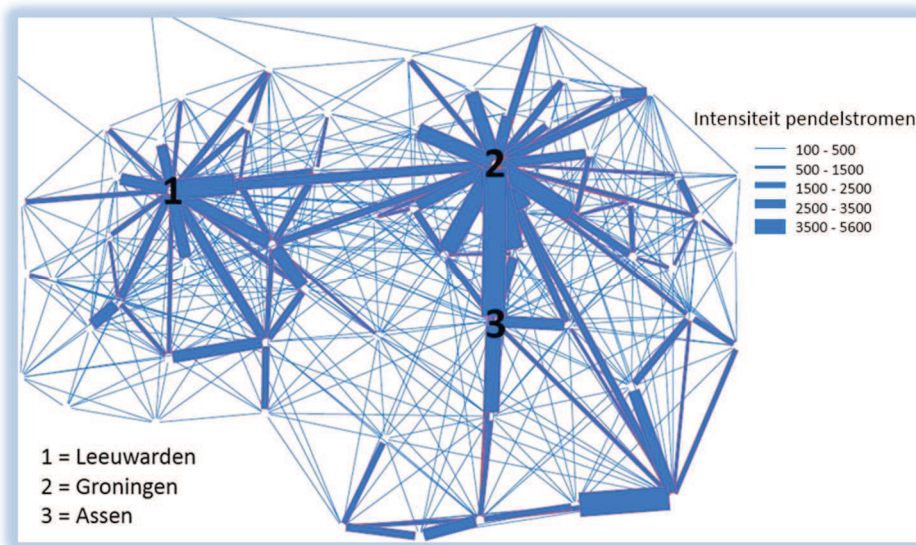
5.1.2 Werkgelegenheid en arbeidsmobiliteit

Werkgelegenheid en arbeidsmobiliteit kunnen iets zeggen over de centrumfunctie van een kern. Wanneer in een kern relatief veel banen zijn en er inwaartse arbeidspendel plaatsvindt vanuit omliggende gemeenten, betekent dit dat de kern een centrumfunctie heeft. Dit maakt analyse van pendelstromen en het spreidingspatroon van werkgelegenheid de moeite waard.

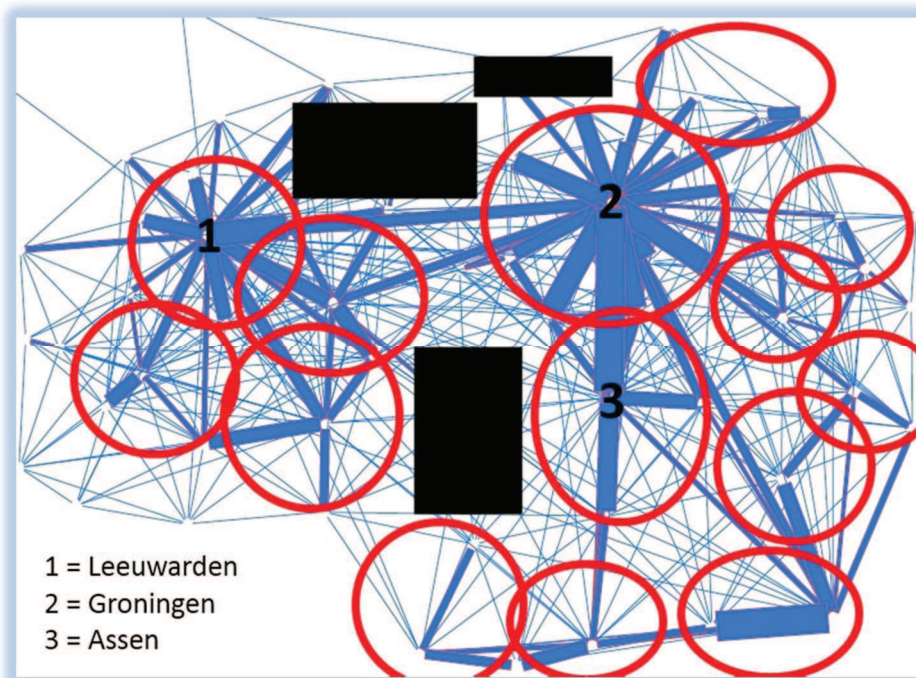
Het woon-werkverkeer binnen Noord-Nederland ziet eruit als in figuur 5.7. De kaart laat zien dat de meeste dominante pendelstromen in Noord-Nederland zich op regionaal niveau manifesteren. Het zijn de grotere kernen die een regionale functie vervullen op de arbeidsmarkt. Opgemerkt moet worden dat de pendelstromen weergegeven worden vanuit het centrum van een gemeente, dat hoeft niet per se een kern te

zijn. Gebieden kunnen op deze manier niet eenduidig worden afgebakend, daarvoor is grootschaliger en fijnmaziger onderzoek nodig. De stervormige structuur van de pendelstromen rondom de grote kernen geeft aan dat de pendelstromen vooral een regionaal karakter hebben. Afstand speelt een grote rol in de relatie tussen de plekken waar mensen wonen en waar zij werken.

In figuur 5.8 is aangegeven hoe de regio's bij benadering af te bakenen zijn. Duidelijk is dat de hoofdsteden van de noordelijke provincies veel bovenregionale pendelstromen hebben, veel andere grote kernen hebben regionale pendelstromen. Het mag duidelijk zijn dat er een aantal grote "blinde vlekken" zijn met weinig pendelstromen, in het figuur weergegeven als zwarte vlakken.

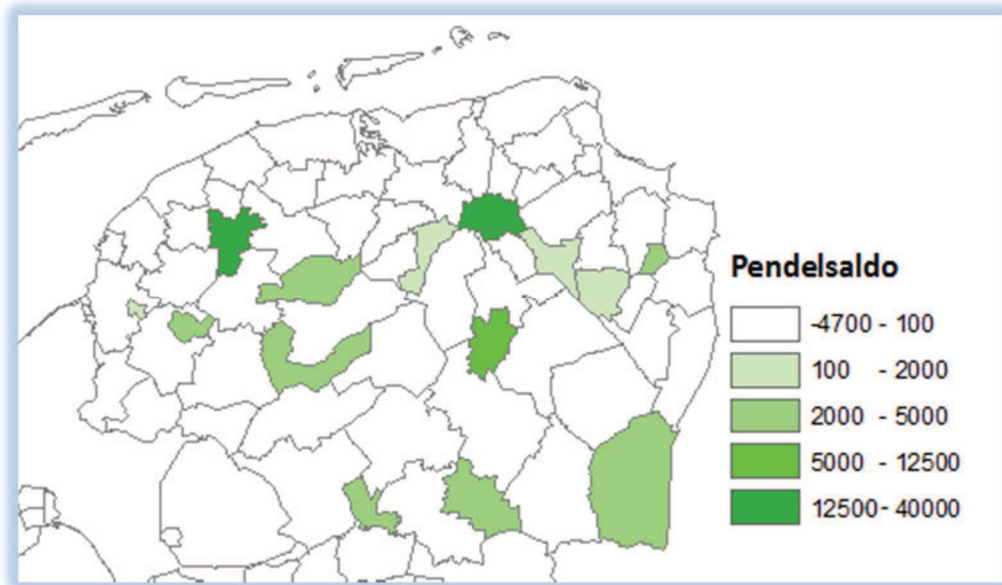


Figuur 5.7: Pendelstromen binnen Noord-Nederland (Bron: bewerking CBS, 2004)



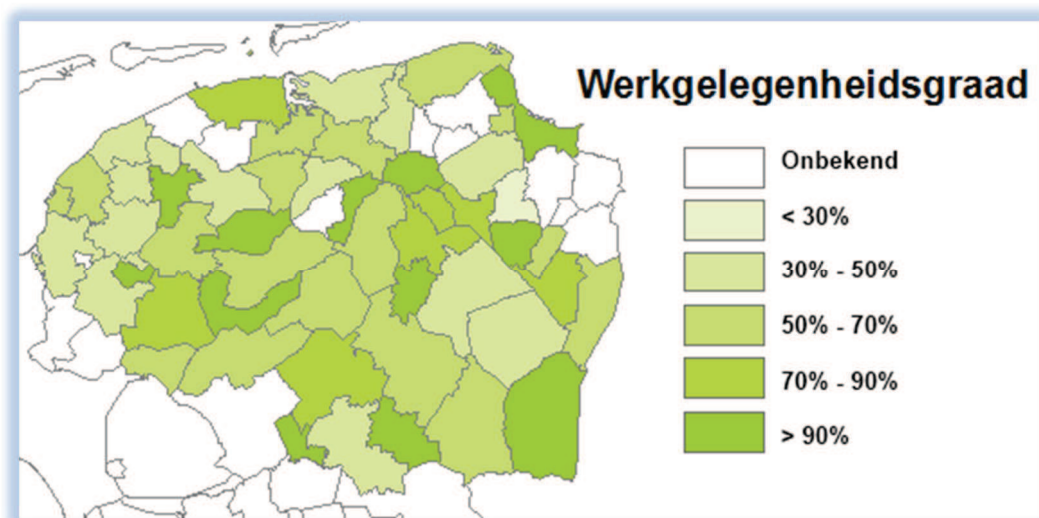
Figuur 5.8: Pendelstromen binnen Noord-Nederland (Bron: bewerking CBS, 2004)

Deze pendelstromen resulteren in de pendelsaldi zoals weergegeven in figuur 5.9. Groen weergegeven gemeenten hebben meer inkomende- dan uitgaande pendel. Het is goed te zien dat het vaak de grotere kernen zijn die een pendeloverschot hebben. Deze kernen hebben duidelijk een centrumfunctie als het gaat om werkgelegenheid.



Figuur 5.9: Gemeenten met een pendeloverschot (Bron: bewerking CBS, 2004)

In figuur 5.10 is per gemeente de werkgelegenheidsgraad (banen als percentage van de beroepsbevolking) grafisch weergegeven. De werkgelegenheidsgraad zegt ook iets over de mate waarin gemeenten een centrumfunctie vervullen op het gebied van werkgelegenheid. Daarnaast kan de werkgelegenheidsgraad van een regio iets zeggen over de economische activiteit en kwaliteit van een regio.



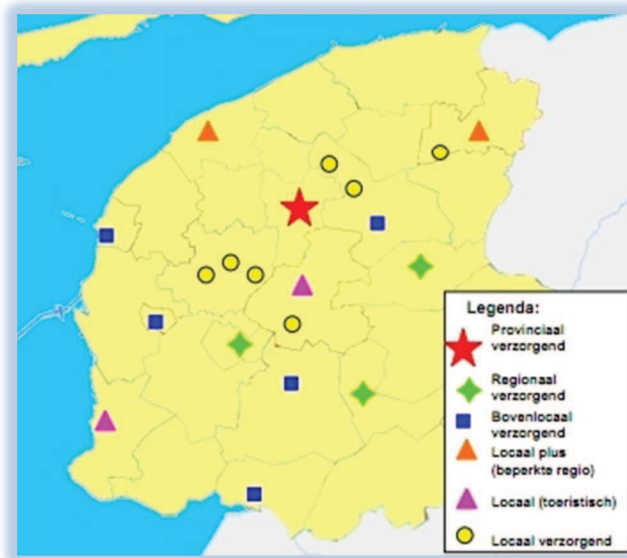
Figuur 5.10: Werkgelegenheidsgraad (Bron: bewerking CBS, 2008-2010)

5.1.3 Koopstromen

Koopstromen zeggen iets over de ruimtelijke oriëntatie van consumenten. Ze zijn een goede indicator voor het ruimtelijk functioneren van regio's. Een recent koopstromenonderzoek in de provincie Friesland zal worden beschreven, alsmede een minder recent koopstromenonderzoek in de provincie Groningen.

Friesland

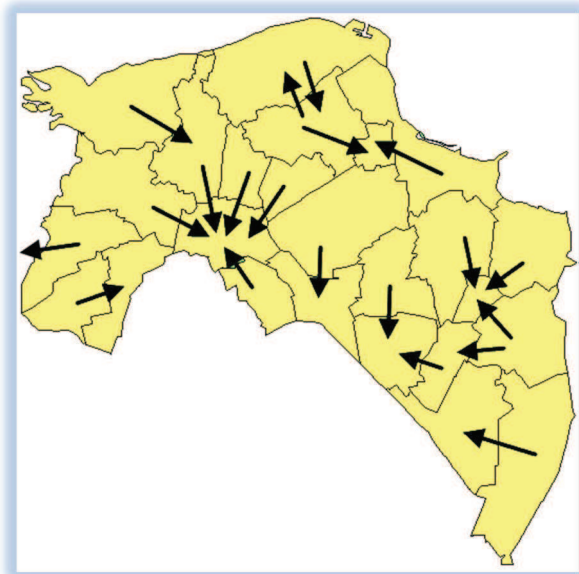
De Kamer van Koophandel in Friesland heeft in 2008 een onderzoek uit laten voeren naar de koopstromen binnen de provincie. Bijna 14.000 vraagsprekken zijn gevoerd over het winkelgedrag van mensen. Op basis van die informatie zijn de koopstromen in Friesland in beeld gebracht. Er blijkt een sterke oriëntatie rondom de grote plaatsen te zijn. Dit zijn Sneek, Heerenveen en Drachten (groen) en Leeuwarden (rood). Figuur 5.11 laat zien welke functie de kernen in Friesland hebben. Er lijkt een relatie te bestaan tussen de grootte van de kern en de grootte van het verzorgingsgebied. Zo is Leeuwarden provinciaal verzorgend en zijn de kernen die na Leeuwarden het grootst zijn regionaal verzorgend (Kamer van Koophandel Friesland, 2008). Deze bevindingen zijn in lijn met de bevindingen op het gebied van arbeidsmobiliteit en andere regionale voorzieningen, behalve in de regio Dokkum. Hier zijn wel veel van de besproken regionale voorzieningen aanwezig, maar er is geen sprake van een bovenlokaal verzorgingsgebied.



Figuur 5.11: Verzorgingsgebieden van de winkels in Friese kernen (Bron: Kamer van Koophandel Friesland, 2008)

Groningen

Het meest recente grootschalige onderzoek naar koopstromen in de provincie Groningen was in 1998 (D&P onderzoek en advies, 1998). Dit is enigszins gedateerd, maar de verwachting is dat de structuren in de afgelopen dertien jaar niet schrikbarend zijn veranderd. Kernen met een regionale functie zijn misschien zelfs versterkt door



Figuur 5.12: Koopstromen dagelijkse boodschappen Groningen (Bron: eigen bewerking D&P onderzoek en advies, 1998)

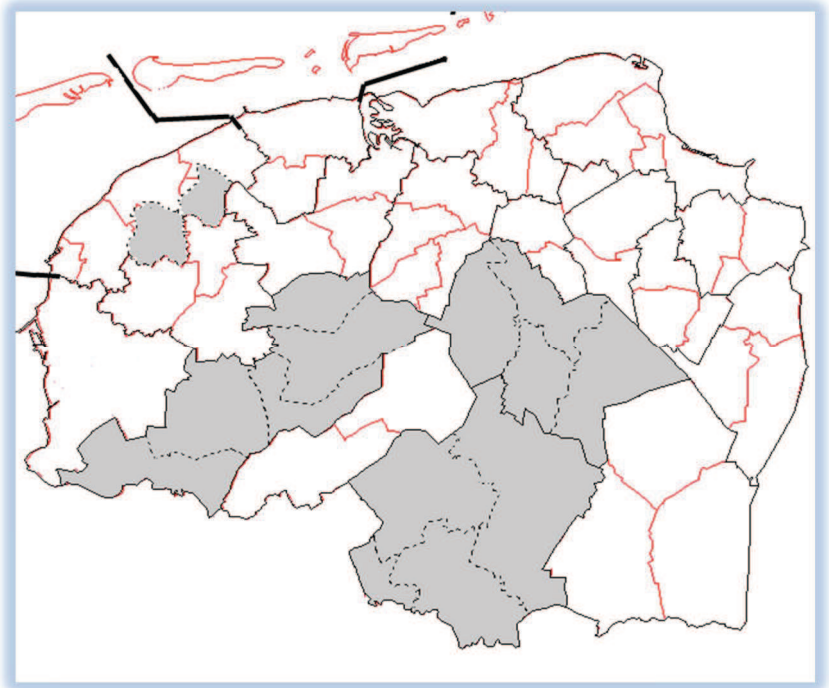
terugloop van voorzieningen in de kleinere kernen. Het gaat in figuur 5.12 om dagelijkse boodschappen. Groningen heeft hierin zo te zien een regionale functie, net als Winschoten, Appingedam en Veendam. Ook deze bevindingen zijn in lijn met de bevindingen op het gebied van arbeidsmobiliteit en andere regionale voorzieningen.

Drenthe

Voor de provincie Drenthe zijn de koopstromenonderzoeken erg recent en per gemeente zijn alleen globale ingaande stromen beschikbaar. Omdat de Drentse gemeenten na de herindeling van 1998 redelijk omvangrijk zijn, zijn deze koopstroomonderzoeken niet geschikt om een realistisch beeld te geven van het consumentengedrag in Drenthe. Uit het onderzoek van D&P onderzoek en advies in de provincie Groningen in 1998 blijkt wel dat de gemeenten Tynaarlo en Noordenveld gedeeltelijk op de stad Groningen georiënteerd zijn.

5.2 Bestuurlijk functioneren

Gemeenten in het Noorden werken samen op verschillende terreinen, van facilitaire zaken tot op het gebied van milieu of sociale zaken. Het patroon van samenwerkende gemeenten in het Noorden is verrassend eenduidig, op een aantal gemeenten na, die op verschillende terreinen met verschillende buurgemeenten samenwerken. In Figuur 5.13 is weergegeven welke gebieden samenvallen in het kader van intergemeentelijke samenwerking. Belangrijk om te weten is dat de intensiteit van de samenwerking verschilt en dat gemeenten soms met verschillende buurgemeenten samenwerken op verschillende vlakken. Wanneer gemeenten op verschillende terreinen met verschillende buurgemeenten samenwerken, is dit weergegeven met een grijs vlak. Het is wel zo dat deze samenwerkingsverbanden zoals ze hier worden weergegeven bestaande gemeentegrenzen volgen. Deze indicator is niet erg eenduidig en dus in mindere mate geschikt voor de regionale indeling.



Figuur 5.13: Definiëring gebieden op basis van bestaande intergemeentelijke samenwerking in Noord-Nederland. Bestaande gemeentegrenzen zijn in het rood aangegeven, in de grijze gebieden bestaat geen eenduidigheid in intergemeentelijke samenwerking. (Bron: diverse websites noordelijke gemeenten)

Vooral in de provincie Groningen is de gemeentelijke samenwerking erg eenduidig, zo bestaan er de DEAL-gemeenten (Delfzijl, Eemsum, Appingedam, Loppersum) en de BMW-gemeenten (De Marne, Bedum, Winsum). De gemeente Oldambt lijkt als enige Groningse gemeente niet intensief samen te werken met een buurgemeente. Dit kan liggen aan het feit dat de gemeente Oldambt al een fusiegemeente is, die pas sinds 2010 bestaat. In een enquête onder raadsleden van Groningse gemeenten blijkt dat de gemeenten in deze samenwerkingsverbanden vaak ook worden genoemd als mogelijke fusiepartners bij een herindeling (Dagblad van het Noorden, 2011).

De provincie Drenthe lijkt het tegenovergestelde te zijn van Groningen, daar wordt wel samengewerkt maar de gemeenten zijn niet consequent in de keuze van de buurgemeente waarmee wordt samengewerkt. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de recente herindeling in de provincie, samenwerking is door de toegenomen schaal misschien niet meer zo snel nodig.

De provincie Friesland zit qua eenduidigheid tussen de provincies Groningen en Drenthe in. Bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten kunnen een goede indicator zijn voor het bestuurlijk functioneren van gemeenten, mits deze samenwerkingsverbanden op basis van de goede motieven zijn gekozen. Als gemeenten samenwerkingsverbanden aangaan met buurgemeenten omdat ze bijvoorbeeld bang zijn opgeslokt te worden door een andere grote gemeente, hoeft dit niet logisch te zijn vanuit een regionaal-functioneel oogpunt.

5.3 Culturele homogeniteit

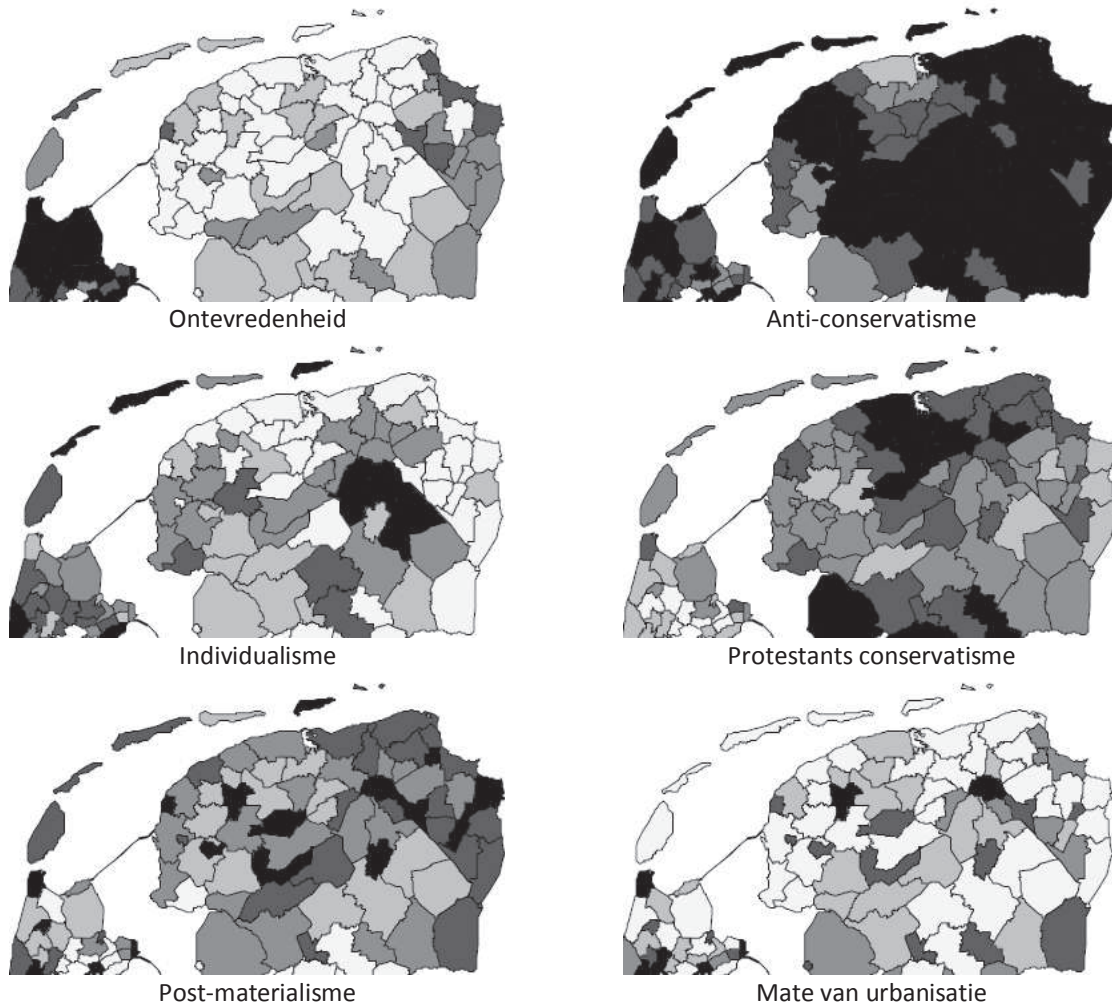
Culturele indicatoren voor regionaliteit zijn vooral homogeen van karakter. Een belangrijke indicator is taal en dialect. Op de kaart in figuur 5.14 wordt een indicatief onderscheid gemaakt, maar het gaat niet om harde grenzen. Bovendien bestaat er in de Friese taal ook onderscheid tussen bijvoorbeeld Stadsfries en ‘gewoon’ Fries (Jansen, 2011). De schaal van homogene taal/dialect-gebieden is regionaal, bij een herindeling of fusie van gemeenten is deze indicator niet goed bruikbaar doordat de grenzen tussen de verschillende taal/dialectgebieden niet hard zijn. Toch kan het een factor zijn om rekening mee te houden.

Lajos Brons heeft in zijn proefschrift “Rethinking the Culture, economy dialectic” diverse culturele factoren weergegeven op kaarten (zie figuur 5.15). Hoewel op basis



Figuur 5.14: indicatief ruimtelijk onderscheid naar dialect in Noord-Nederland (Bron: Phileon.nl, 2011)

van individuele factoren soms een regionale afbakening te maken is, is dit bepaald niet het geval wanneer meerdere indicatoren in overweging worden genomen. De gebruikte factoren zijn ontevredenheid, anti-conservatisme, protestants conservatisme, individualisme, mate van urbanisatie en post-materialisme.



Figuur 5.15: Culturele factoren in Noord-Nederland. (Bron: Brons, 2005)

Op het niveau van individuele factoren is een vrij duidelijke gebiedsafbakening te maken op basis van (anti-) conservatisme in Noord-Friesland. Ditzelfde geldt voor individualisme in Noord-Drenthe en ontevredenheid in Noordoost-Groningen. Post-materialisme lijkt vooral in stedelijke gebieden voor te komen (Brons, 2005). De meeste indicatoren kennen echter homogene gebieden op gemeentelijke schaal en zijn dus minder goed bruikbaar voor een regionale indeling, maar zijn ook geen obstakel.

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de conclusies van het onderzoek: een functionele regionale indeling. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan voor de interpretatie van deze indeling en aanbevelingen voor verder onderzoek.

6.1 De functionele regionale indeling van Noord-Nederland

De functionele regionale indeling van Noord-Nederland zal worden gemaakt aan de hand van de indicatoren voor het economisch functioneren, in deze indeling worden bestaande bestuurlijke grenzen niet gerespecteerd. Bestuurlijke samenwerkingsverbanden volgen bestaande gemeentegrenzen en zullen in de functionele indeling niet gebruikt worden. Indicatoren voor culturele homogeniteit, met name taal/dialect worden in de functionele indeling ook niet gebruikt, maar zijn wel een factor om rekening mee te houden met een eventuele fusie of samenwerkingsverband.

De indicatoren voor centraliteit van plaatsen, zoals besproken in hoofdstuk vijf, zijn in figuur 6.1 weergegeven. Er zijn zestien kernen met een voorziening met een regionaal verzorgingsgebied. Omdat niet alle kernen evenveel voorzieningen hebben, is er voor gekozen de kernen met minder dan drie voorzieningen in de gebiedsindeling buiten beschouwing te laten. Het gaat om Hoogezand (2), Veendam (2) en Coevorden (1). Als deze kernen niet worden meegeteld, blijven er dertien dominante kernen over met drie of meer regionale voorzieningen.



Figuur 6.1: Aantal gebruikte regionale voorzieningen

Noord-Nederland heeft dus dertien kernen met een belangrijke regionale centrumfunctionaliteit. Deze kernen zijn niet allemaal even dominant en verschillen (soms aanzienlijk) van grootte, maar ze hebben veelal

belangrijke voorzieningen waarvan mensen die woonachtig zijn in gemeenten rondom de kernen gebruik van maken. De kernen hebben dus een belangrijke regionale functie qua voorzieningen, maar ook op het gebied van arbeid vervullen ze een belangrijke rol: het zijn kernen in werkgemeenten, veel mensen die woonachtig zijn buiten de gemeente werken er. In hoofdstuk vijf (figuur 5.6 en 5.7) is duidelijk geworden dat het woon-werkverkeer in Noord-Nederland vaak gericht is op de regionale centra. Rondom veel kernen is een stervormige pendelstromenstructuur te zien. De koopstromenonderzoeken in Friesland en Groningen laten zien dat deze kernen ook de plaatsen zijn waar mensen hun niet-dagelijkse boodschappen doen, de genoemde kernen hebben allen een regionaal-verzorgende functie.

De directe verzorgingsgebieden van deze kernen dekken Noord-Nederland niet volledig. Er kan wel een aardige schets worden gemaakt van een nieuwe indeling in dertien regio's, gebaseerd de hemelsbrede afstand tussen de dertien kernen. De gevonden regionale indeling met hun geschatte inwonertal op basis van ruimtelijke attribuuatdata van het CBS (2010) en hun geschatte werkgelegenheidsgraad (CBS, 2007 - 2008) ziet er als volgt uit (tabel 5.1, kaart figuur 6.2, 6.3):

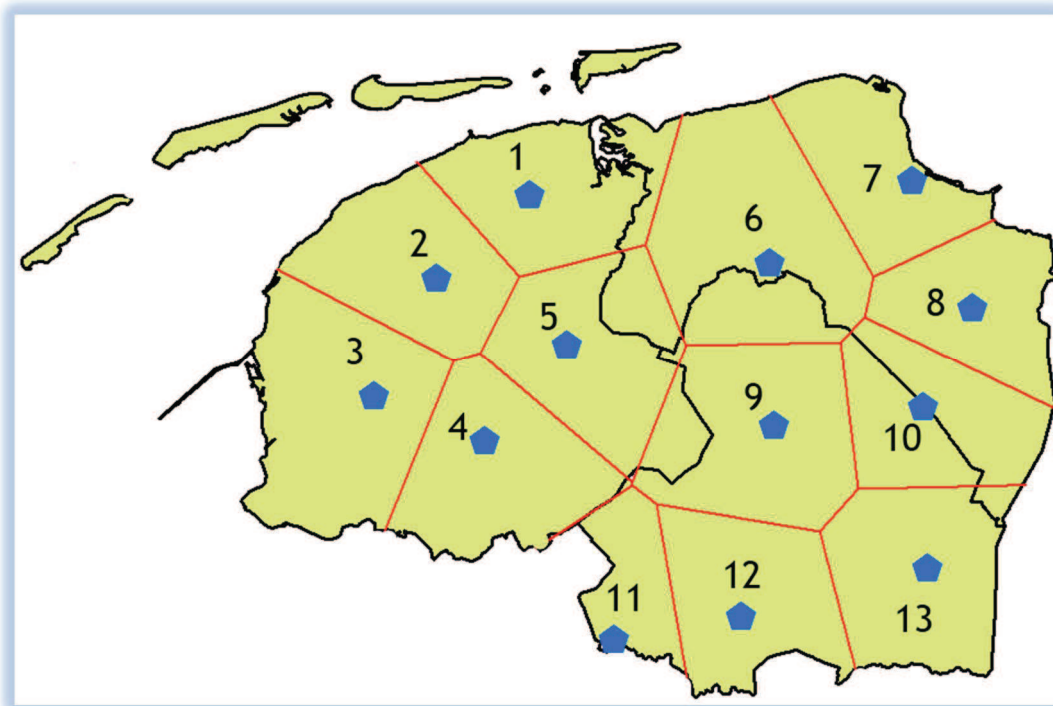
Regio	Inwoners	Werkgel. graad	Regio	Inwoners	Werkgel. graad
1. Regio Dokkum	80.000	61,7%	8. Regio Winschoten	80.000	59,2%
2. Regio Leeuwarden	175.000	62,3%	9. Regio Assen	140.000	74,9%
3. Regio Sneek	120.000	60,2%	10. Regio Stadskanaal	90.000	62,4%
4. Regio Heerenveen	100.000.	70,5%	11. Regio Meppel	70.000	83,9%
5. Regio Drachten	130.000	71,2%	12. Regio Hogeveen	95.000	71,4%
6. Regio Groningen	355.000	78,9%	13. Regio Emmen	150.000	65,4%
7. Regio Delfzijl/Appingedam	70.000	65,4%			

Tabel 5.1: Regio's, geschat inwonertal en werkgelegenheidsgraad (Bron: CBS, 2007 - 2008)

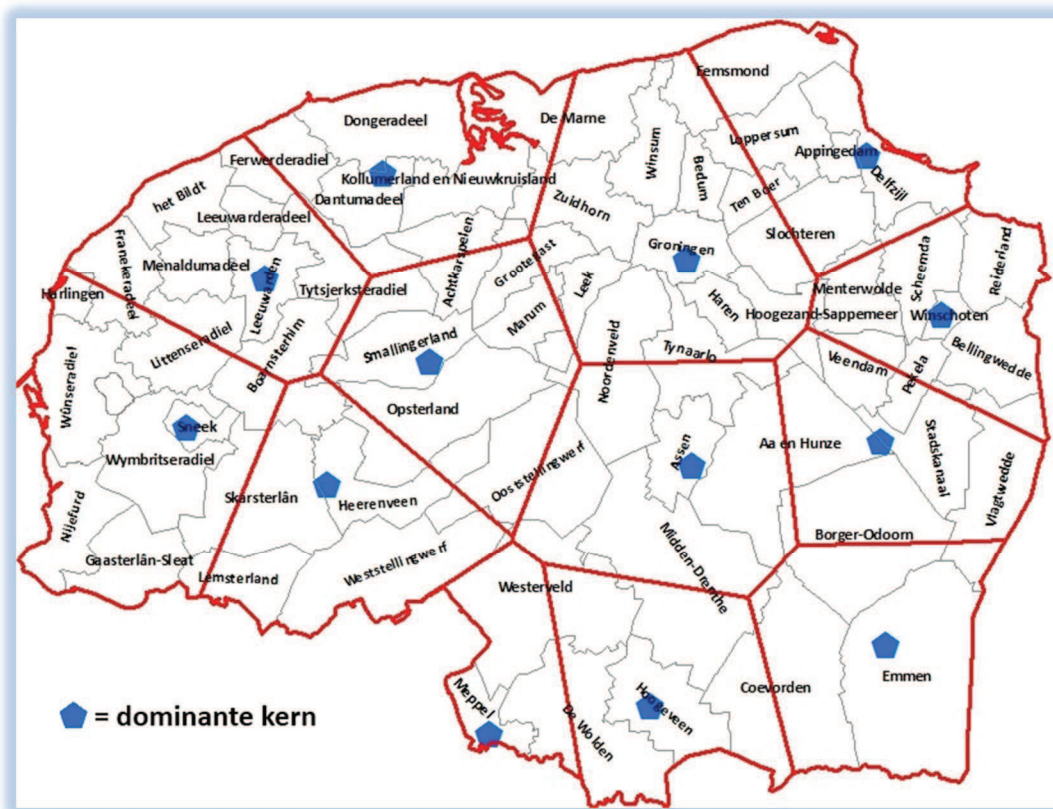
De werkgelegenheidsgraad van een regio zegt iets over de economische activiteit en kwaliteit van een regio. In deze regionale indeling varieert de werkgelegenheidsgraad van 59,2% (regio Winschoten) tot 83,9% (regio Meppel). In de bestaande bestuurlijke indeling varieert deze van 32,1% (Menterwolde) tot 156,6% (Leeuwarden). De werkgelegenheid zou in deze indeling dus gelijkmatiger zijn verdeeld.

De grenzen tussen de dominante kernen zijn automatisch berekend op basis van de afstand tussen de kernen en moeten ook zeker niet als harde grenzen worden gezien. Het is immers de hemelsbrede afstand, niet de reisafstand, terwijl het aannemelijk is dat de oriëntatie van werkenden en consumenten vaak wordt gebaseerd op reisafstand. Bijna regio's hebben een geschat inwonertal dat binnen de efficiënte bandbreedte van 50.000 tot 250.000 inwoners ligt. Alleen de regio Groningen valt met een geschat inwonertal van 355.000 buiten deze bandbreedte. Dit betekent echter niet dat een eventueel te vormen regiogemeente Groningen opgedeeld zou

moeten worden. In Rotterdam en Amsterdam, waar proeven zijn gehouden met deelraden, leverde dit geen efficiencywinst op.

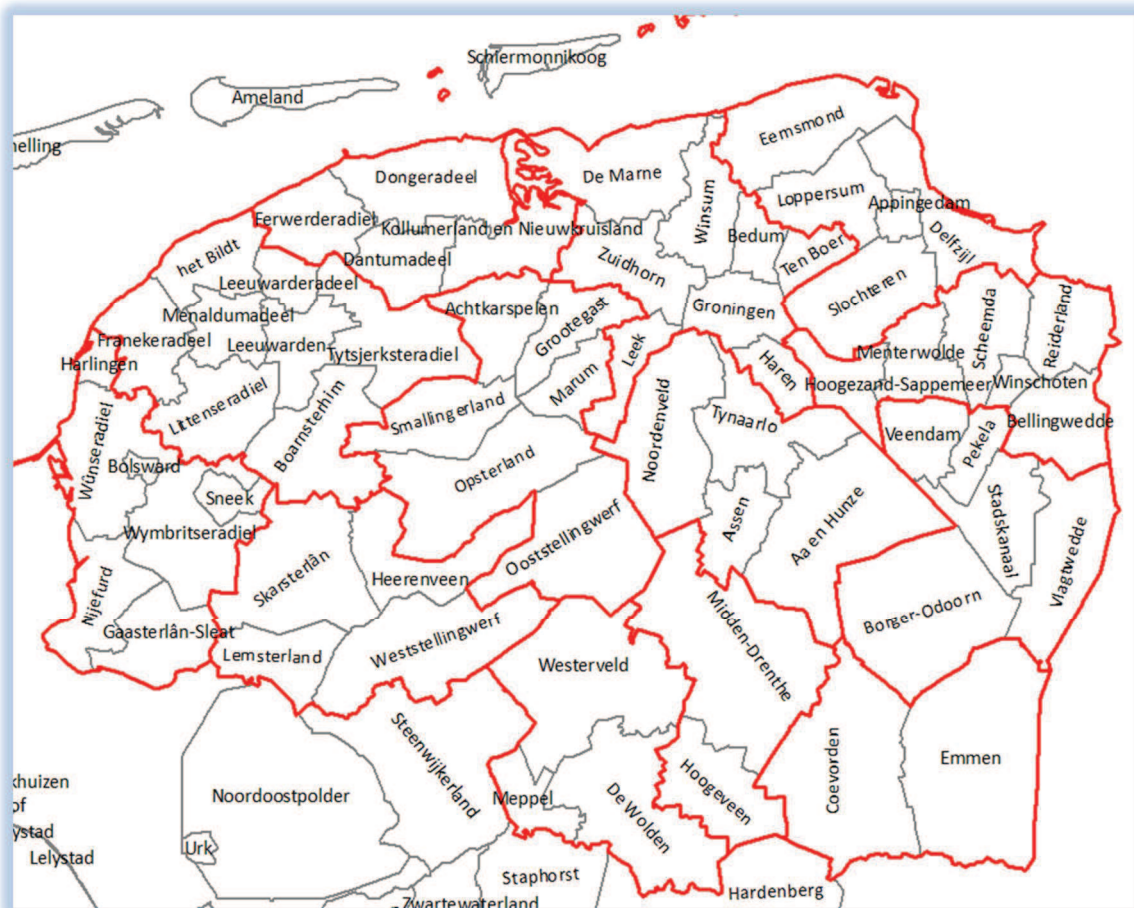


Figuur 6.2: De regionale indeling, bestaande provinciegrenzen zijn aangegeven in het zwart



Figuur 6.3: De regionale indeling, met gemeenten uit het jaar 2010

Wanneer de bevonden regio's zouden worden gecombineerd met bestaande gemeentegrenzen zou dit kunnen resulteren in de indeling die is weergegeven in figuur 6.4. In deze indeling wordt één keer een provinciegrens overschreden, namelijk in Noord-Drenthe/Zuid-Groningen, Borger-Odoorn behoort hier tot de regio Stadskanaal.



Figuur 6.4: De regionale indeling, met gemeenten uit het jaar 2010

6.2 Aanbevelingen en kanttekeningen voor de interpretatie van deze bevindingen

Zoals aangegeven is de gevonden indeling geen handleiding voor herindeling, maar wel een objectieve observatie van het functioneren van Noord-Nederland. Wanneer een gemeente wil gaan samenwerken of fuseren, dan moet deze zich niet laten leiden door emotie en opportunisme, maar door rationele overwegingen. Daarnaast is het gezien de huidige weerstand tegen gemeentelijke herindelingen niet realistisch om te denken dat een grootschalige herindeling gebaseerd op een indeling als deze op korte termijn plaats zal vinden. De gemaakte indeling kan wel dienen ter ondersteuning van de keuze voor samenwerkings- of fusiepartners. Het strekt tot de aanbeveling om ook rekening te houden met culturele homogeniteit. Taal/dialect is hiervoor geschikt.

In deze indeling wordt geen rekening gehouden met bestaande gemeente- en provinciegrenzen, terwijl bij herindelingen deze grenzen bijna zonder uitzondering gerespecteerd worden. Dit maakt het model niet minder bruikbaar, het moet immers niet gezien worden als handleiding voor herindeling. Het maakt een herindeling op basis van het model ook niet gemakkelijker.

VNO-NCW Noord pleit al langere tijd voor schaalvergroting van decentraal bestuur. De bevindingen van dit onderzoek bevestigen hun argumenten (VNO-NCW Noord, 2011). VNO-NCW Noord kan de bevindingen van dit onderzoek gebruiken in haar lobby op het gebied van gemeentelijke en provinciale herindeling, evenals voor de vormgeving van de intergemeentelijke lobby die de organisatie op wil gaan zetten.

Bronnen

Literatuur

- Aalbu, H., Böhme, K., Uhli, Å., (2008), *Administrative reform – Arguments and Values*, Nordregio, Stockholm
- Alta, F, van den Berg, J.J., Kroon, S., Schouten, R. (2002), *Vier jaar later: impact van de Drentse herindeling in beeld*, B&A Groep, Deventer
- Assenbergh, A.M.V, R.M., Beerepoot, B.J. Brouwer, M.J. Fraanje, H.J. Heins, M. Herweijer (2008) Effecten van gemeentelijke herindelingen, *Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen*, RUG en Bureau Berenschot, Groningen/Utrecht
- Atzema, O., Lambooy, J., van Rietbergen, T. Wever, E. (2002) *Ruimtelijke Economische Dynamiek*, Coutinho. Bussum
- Beerepoot, R. Fraanje, R. Herweijer, M. (2009), *Processen en effecten van herindeling*, Uitgeverij Kluwer, Alphen aan den Rijn
- Bos, P.P. (2010), *Gemeentelijke herindeling en het bedrijfsleven: een case studie naar de effecten in Súdwest Fryslân*, Rijksuniversiteit Groningen
- Bree, van C. (2009), *Het dialect in deze tijd*, Digitale Bibliotheek Nederland
- Brons, L. (2005): *Rethinking culture – economy dialectic*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- Bruins Slot, H. (2008), *Een gemeente uit één stuk*, Woudsend
- Christaller, W. (1933), *Die Zentralen Orte in Sud Deutschland*, Gustav Fischer Verlag, Jena
- De Hond, M. (2010), *Onderzoek naar samenvoegen drie noordelijke provincies*, View/Ture, Amsterdam
- De Pater, B., Groote, P., Terlouw, K. e.a.(2002), *Denken over regio's*, Coutinho, Bussum.
- Eenhoorn, H.B., Rozenberg, P.F. (2006), *Samenwerkend naar zelfstandigheid?*, OBMC, Wassenaar/Voorburg
- Elzinga, D.J. (1995), *Regionaal bestuur in Nederland*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Hofstede, G. (1991), *Cultures and organizations: software of the mind*, McGraw-Hill, London
- Huijben, M.P.M., Geurtsen, A., ter Hedde, M.M., Meussen, P.M., Steinmeijer, M.W.G (2002), *Groot zijn is ook niet alles: over de ideale omvang van een Nederlandse gemeente*, Bureau Berenschot, Utrecht
- Jansen, M.M. (2001) De dialecten van Ameland en Midland in vergelijking met het Stadsfries. Fryske Akademy, Leeuwarden, 17-05-2001
- Kjær, Ulrik, Ulf Hjalmar and Asmus Olsen (2009), *Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: the Danish 2007 Structural Reform as a case*. Paper presented at the European Group of Public Administration (EGPA) conference in Malta September 2-5.
- Kamer van Koophandel Friesland (2008), *Koopstromenonderzoek gemeente Fryslân*, Zuidhorn

- Korsten, A.F.A., Abma, K., Schutgens, J.M.L.R. (2007), *Bestuurskracht van gemeenten: meten, vergelijken en beoordelen*, Eburon, Delft
- Korsten, A.F.A., Tops, P.W. (1998), *Lokaal bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde*, Samsom, Alphen aan den Rijn
- Loughlin, J., F. Hendriks & A. Lidström (2010), *The Oxford Handbook Of Local And Regional Democracy In Europe*, Oxford University Press, Oxford
- McCann, P. (2007), *Urban and regional Economics*, Oxford University Press, Oxford
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2009), *Beleidskader gemeentelijke herindeling*, Den Haag
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2011), *Concept Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel afschaffing deelgemeenten*, Den Haag
- Newton, K. (1982), *Is small really so beautiful? Is big really so ugly?*, Political Studies, 30, pp.190-206.
- Poelman, B. (2011), *Herziene versie: 431 gemeenten in 2010*, Centraal Bureau voor de Statistiek Webmagazine, Heerlen
- Provincies Noord-Holland, Flevoland, Utrecht (2011), *Brief aan minister Donner: middenbestuur in de Randstad*, Via RTL Nieuws
- Rijksoverheid (2011), *Bestuursakkoord 2011-2015*, Den Haag
- Said, E. (1978), *Orientalism*, Vintage, New York
- Toonen, T., van Dam, M. et al., (1998), *Gemeenten in ontwikkeling: herindeling en kwaliteit*, Uitgeverij van Gorcum, Assen
- Van Dam, M, Berveling, J. et al. (1996) *Het onzichtbare bestuur*, Eburon Delft
- Van der Woude, E.H., Brummer, M., Boer, D. (2006), *MKB-vriendelijkste gemeente van Noord-Nederland 2006 (Haren)*, Hanzeconnect, Groningen
- Van Tiggelen, J. (2005): *Efficiency in gemeentelijke organisaties: kleiner is fijner?*, ESO Management Partners, Rotterdam
- VNG (2009) *Factsheet intergemeentelijke samenwerking*, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Den Haag
- Werkgroep Kalden (2010), *Rapport brede heroverwegingen*. Ministerie van Financiën, Den Haag

Websites

Brandweer Noord-Nederland: Laatst bezocht: 16 mei 2011

Decentraal bestuur: <http://www.decentraalbestuur.nl/> Laatst bezocht: 5 mei 2011

Europese Unie:

http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_nl.htm

Laatst bezocht: 9 maart 2011

Google Maps: <http://maps.google.nl>
Laatst bezocht: 17 mei 2011

Invoeringwmo.nl (2011), via <http://www.invoeringwmo.nl>

Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl> Laatst bezocht 16 mei 2011

VNO-NCW Noord: <http://www.vno-ncwnoord.nl>
Laatst bezocht: 4 april 2011

Cijfers

CBS (2004, 2005, 2008, 2009, 2010, 2011), Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) (2011), Woonlasten
meerpersoonshuishoudens, Groningen

D&P onderzoek en advies (1998) *Detailhandelsmonitor Groningen 1998*, D&P onderzoek en advies, Den Haag

Danske Skatteministeriet (2011), *statistical information on the Danish tax System*, <http://www.skm.dk/>

Danmarks Statistik (2011), *Statistikbanken: offentlige finanser*, <http://www.dst.dk>

Kranten

Dagblad van het Noorden (2011): Helft van Groninger gemeenten opheffen

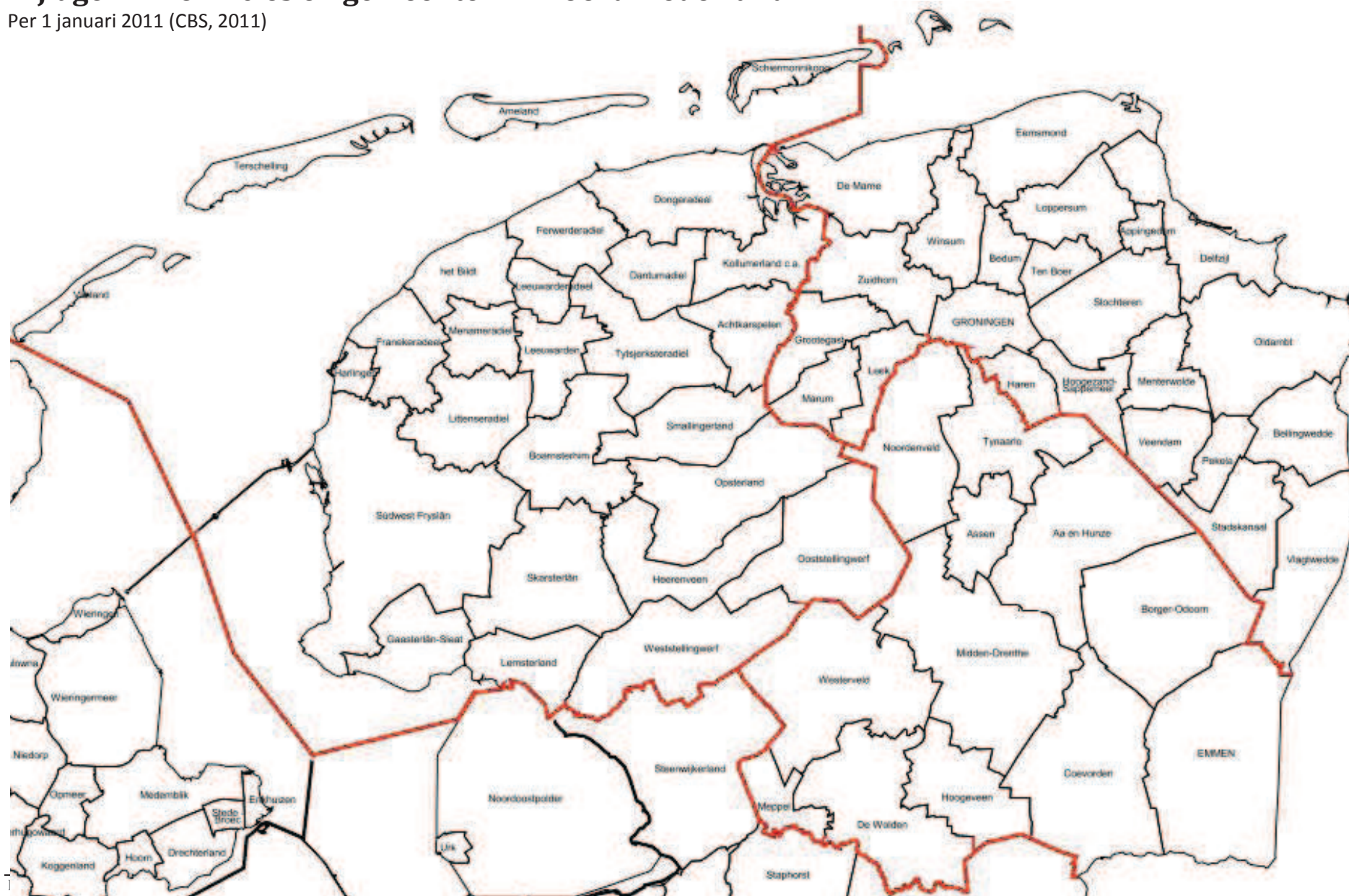
Via <http://www.dvhn.nl/nieuws/groningen/article6732862.ece/'Helft-van-Groninger-gemeenten-opheffen'#articleComments>

Leeuwarder Courant (2011): Kop Noord-Holland en Friesland: Groot-Friesland

Via <http://www.lc.nl/friesland/regio/article13126861.ece/Kop-Noord-Holland-en-Frysl%C3%A2n%3A-Groot-Friesland>

Bijlage 1: Provincies en gemeenten in Noord-Nederland

Per 1 januari 2011 (CBS, 2011)



Provincie Groningen (579.034 inw. = gem. 25.175)

Gemeente	Inwoners	Opp. (km ²)
Appingedam	12.088	23,84
Bedum	10.491	44,58
Bellingwedde	9.395	108,32
Ten Boer	7.450	45,27
Delfzijl	26.553	132,99
Eemmond	16.353	190,18
Groningen	190.148	78,06
Grootegast	12.207	86,88
Haren	18.503	45,68
Hoogezand-Sappemeer	34.803	67,13
Leek	19.336	63,35
Loppersum	10.477	111,04
De Marne	10.499	167,6
Marum	10.471	64,52
Menterwolde	12.390	80,34
Oldambt	39.401	234,46
Pekela	12.913	49,09
Slochteren	15.544	151,62
Stadskanaal	33.105	117,85
Veendam	27.964	76,14
Vlagtwedde	16.265	167,67
Winsum	14.050	101,05
Zuidhorn	18.628	125,61

Friesland (647.280 inw. = gem. 23.973)

Gemeente	Inwoners	Opp. (km ²)
Achtkarspelen	28.121	102,61
Ameland	3.504	59,18
het Bildt	10.928	92,3
Boarnsterhim	19.297	151,71
Dantumadiel	19.306	85,67
Dongeradeel	24.302	167,27
Ferwerderadiel	8.868	97,65
Franekeradeel	20.753	102,75
Gaasterlân-Sleat	10.232	95,27
Harlingen	15.876	25,02
Heerenveen	43.450	135,21
Kollumerland/ Nieuwkruisland	12.936	109,89
Leeuwarden	94.793	79,16
Leeuwarderadeel	10.376	40,8
Lemsterland	13.631	76,24
Littenseradiel	10.996	130,74
Menaldumadeel	13.772	68,96
Ooststellingwerf	26.053	224,16
Opsterland	29.992	224,86
Skarsterlân	27.379	186
Schiermonnikoog	957	40,79
Smallingerland	55.441	118,46
Súdwest Fryslân	82423	432,6

Terschelling	4.724	87,11
Tytsjerksteradiel	32.182	149,59
Vlieland	1.151	36,16
Weststellingwerf	25.837	221,53

Provincie Drenthe (491.342 inw. = gem. 40.945)

Gemeente	Inwoners	Opp. (km ²)
Aa en Hunze	25.771	276,74
Assen	67.162	82,06
Borger-Odoorn	25.942	275,19
Coevorden	36.049	296,66
Emmen	109.256	337,23
Hoogeveen	54.826	127,69
Meppel	32.515	55,64
Midden-Drenthe	33.575	341,49
Noordenveld	30.798	201,16
Tynaarlo	32.458	143,68
Westerveld	19.369	278,75
De Wolden	23.621	224,8

Bijlage 2: Gedeelte onderzoeksresultaten peiling Maurice de Hond

(de Hond, 2010)

Hoofdstelling:			Groningen	Friesland	Drenthe	
Er zijn mensen die stellen dat het beter is de drie noordelijke provincies samen te voegen tot één provincie. Dat leidt tot een effectievere werkwijze, bespaart kosten en zorgt voor een sterke regio op economisch gebied. Bent u het hiermee eens?		Sterk mee eens	16%	19%	14%	16%
		Mee eens	37%	42%	25%	41%
		Eens noch oneens	11%	11%	8%	13%
		Mee oneens	20%	14%	27%	23%
		Sterk mee oneens	16%	14%	25%	7%
			100%	100%	100%	100%
			Groningen	Friesland	Drenthe	
q1: De drie noordelijke provincies hebben samen minder inwoners dan de provincie Gelderland, maar wel 1000 ambtenaren meer. Er zijn mensen die stellen dat als de drie noordelijke provincies worden samengevoegd er minder ambtenaren nodig zullen zijn dan nu en er aanzienlijke kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd. Bent u het hiermee eens?		Sterk mee eens	14%	14%	13%	15%
		Mee eens	23%	28%	15%	22%
		Eens noch oneens	13%	13%	15%	10%
		Mee oneens	24%	20%	31%	22%
		Sterk mee oneens	27%	26%	26%	31%
			100%	100%	100%	100%
			Groningen	Friesland	Drenthe	
q2: Er zijn mensen die zeggen dat door de drie noordelijke provincies samen te voegen, het Noorden beter in staat is om de regio te versterken en nieuwe bedrijvigheid aan te trekken. Bent u het hiermee eens?		Sterk mee eens	15%	19%	10%	17%
		Mee eens	25%	21%	30%	23%
		Eens noch oneens	16%	18%	14%	16%
		Mee oneens	28%	30%	19%	36%
		Sterk mee oneens	16%	12%	27%	8%
			100%	100%	100%	100%
			Groningen	Friesland	Drenthe	
q3: Er zijn mensen die zeggen dat door de drie noordelijke provincies samen te voegen het Noorden meer invloed kan uitoefenen in Den Haag en Brussel dan de drie provincies dat afzonderlijk kunnen. Bent u het hiermee eens?		Sterk mee eens	15%	22%	9%	12%
		Mee eens	26%	26%	22%	29%
		Eens noch oneens	18%	15%	23%	16%
		Mee oneens	29%	27%	29%	31%
		Sterk mee oneens	12%	9%	17%	12%
			100%	100%	100%	100%
			Groningen	Friesland	Drenthe	
q4: Bij de discussies over een mogelijke samenvoeging van de drie provincies zijn er mensen die stellen dat ook als het een grote provincie wordt de (culturele) verschillen tussen Friesland, Groningen en Drenthe blijven bestaan, zoals het binnen andere provincies ook het geval is. Bent u het eens dat binnen een grote provincie de culturele verschillen en identiteit van de drie provincies blijven bestaan?		Sterk mee eens	16%	20%	9%	19%
		Mee eens	37%	39%	27%	44%
		Eens noch oneens	13%	12%	16%	11%
		Mee oneens	23%	21%	33%	15%
		Sterk mee oneens	11%	8%	14%	12%
			100%	100%	100%	100%
			Groningen	Friesland	Drenthe	
q5: Er zijn mensen die stellen dat het beter is de drie noordelijke provincies samen te voegen tot een provincie. Dat leidt tot een effectievere werkwijze, bespaart kosten en zorgt voor een sterke regio op economisch gebied. Bent u het hiermee eens?		Sterk mee eens	17%	19%	14%	16%
		Mee eens	37%	42%	25%	41%
		Eens noch oneens	11%	11%	8%	13%
		Mee oneens	20%	14%	27%	23%
		Sterk mee oneens	16%	14%	25%	7%
			100%	100%	100%	100%