
Vergaderjaar 2000–2001

26 331

Gemeentelijk herindelingsbeleid

Nr. 15

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2000

Hierbij doe ik u het kabinetsstandpunt over de rapportage «Gemeenten meer dan lokaal bestuur» van de stuurgroep Krachtige gemeenten toekomen. Het kabinetsstandpunt bevat de reactie van het kabinet op de rapportage «Gemeenten meer dan lokaal bestuur» van de stuurgroep Krachtige gemeenten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Kabinetsstandpunt naar aanleiding van de rapportage van de Stuurgroep krachtige gemeenten

1	Inleiding	3
1.1	Algemeen	3
1.2	Opbouw kabinetsstandpunt	3
2	Kabinetsstandpunt	4
2.1	Algemene analyse en aanbevelingen	4
	– Schaalvergroting	4
	– Regionale samenwerking op strategisch niveau	6
	– De rol van de provincie	7
	– De rol van de rijksoverheid	8
2.2	Standpunt van het kabinet ten aanzien van de regio-specifieke analyse en aanbevelingen	9

1 INLEIDING

1.1 Algemeen

In het regeerakkoord van 1998 sprak het kabinet zijn zorg uit over het bestuurlijk draagvlak van kleine gemeenten. Een analyse in gebieden waar geruime tijd geen herindeling had plaatsgevonden van de maatschappelijke en bestuurlijke knelpunten die de bestuurlijke slagkracht en het probleemoplossend vermogen van gemeenten in betekende mate zouden kunnen aantasten, werd noodzakelijk geacht. Om uitvoering te geven aan het regeerakkoord heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Stuurgroep krachtige gemeenten ingesteld op 15 april 1999. De stuurgroep kreeg de opdracht om in zes gebieden waar geruime tijd geen herindeling had plaatsgevonden de knelpunten te inventariseren in relatie tot de te verwachten ontwikkelingen. Daarnaast was tevens de opdracht om het bestuurlijk draagvlak voor bestuurlijke vernieuwing te inventariseren. Voor de samenstelling van de stuurgroep zie de bijlage bij dit kabinetsstandpunt. De stuurgroep heeft de volgende regio's bezocht: Noord-Limburg, Achterhoek (later werd daar ook het gebied De Liemers aan toegevoegd), Leidse regio en Duin- en Bollenstreek, Zeeuws-Vlaanderen, Utrecht-Oost en West-Friesland. Overigens zijn het niet alleen deze gebieden die onder het bereik van het regeerakkoord vallen. Omwille van de praktische uitvoerbaarheid heeft de selectie zich evenwel beperkt tot deze gebieden.

De stuurgroep heeft in april 2000 haar rapportage «Gemeenten: méér dan lokaal bestuur» gepresenteerd. De stuurgroep heeft daarin de vinger gelegd op de kwetsbaarheid van gemeenten in relatie tot de eigen taken – hetzij reeds nu waar te nemen, hetzij met het oog op de toekomst te verwachten – en in relatie tot de positie die gemeenten innemen in het regionale krachtenveld. Gemeenten geven aan invloed te willen hebben op de regionale ontwikkelingen. Om gemeenten daartoe uit te rusten en voor de toekomst te versterken is volgens de stuurgroep zowel schaalvergroting als niet-vrijblijvende regionale samenwerking noodzakelijk.

De methode van werken van de stuurgroep was gebaseerd op een interactieve aanpak op basis van rondetafelgesprekken waarvoor gemeenten, provincies en maatschappelijke organisaties zelf de maatschappelijke knelpunten en de bestuurlijke opgaven hebben aangedragen. Het kabinet meent dat de bevindingen en aanbevelingen die daarop zijn geformuleerd een logische volgende stap vormen in de reeks van onderzoeken en beleidsontwikkelingen van de afgelopen tijd. Het kabinet is van mening dat de stuurgroep erin is geslaagd een duidelijk en samenhangend beeld te schetsen van de feitelijke situatie en de opvattingen van de betrokkenen die de stuurgroep in de regio's heeft aangetroffen. Het kabinet is van mening dat de stuurgroep een adequate analyse heeft gemaakt van de onderzochte regio's en onderschrijft de aanbevelingen in grote lijnen. Het kabinet heeft ook de reactie van de Vereniging voor Nederlandse gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg gevraagd. Deze hebben de aanbevelingen eveneens op hoofdlijnen geaccordeerd.

1.2 De opbouw van het kabinetsstandpunt

In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de analyse en de algemene aanbevelingen van opschaling en samenwerking van de stuurgroep en op het standpunt van het kabinet mede in relatie tot het huidige beleidskader gemeentelijke herindeling.

In paragraaf 2.2 komen de aanbevelingen voor de afzonderlijke regio's en het standpunt van het kabinet daarover aan de orde. Tevens wordt

aandacht besteed aan de procedures die tijdens de rondetafelgesprekken en na de publicatie van de rapportage reeds in gang zijn gezet.

2 KABINETSSTANDPUNT

2.1 Algemene aanbevelingen van de stuurgroep

De stuurgroep heeft globaal 4 aanbevelingen gedaan:

- 1 Schaalvergroting van de kleinere gemeenten is noodzakelijk, waarbij de positie van de centrumgemeenten in acht moet worden genomen.
- 2 Het bevorderen van niet-vrijblijvende regionale samenwerking op strategisch niveau is noodzakelijk. Aanbevolen wordt in dit verband de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) (schrappen bundelings- en integratieverplichting) tegen het licht te houden.
- 3 De rol van de provincie moet meer actief zijn, hetzij initiërend, faciliterend, of knopen doorhakend.
- 4 De rol van de rijksoverheid dient stimulerend en faciliterend te zijn.

Hieronder worden per aanbeveling de meest relevante passages geciteerd uit het advies van de stuurgroep en geeft het kabinet zijn standpunt weer.

Ad 1 Schaalvergroting

De stuurgroep stelt vast dat de ontwikkeling van de gemeentelijke schaal in de betrokken gebieden geen gelijke tred heeft gehouden met de gedifferentieerde schaalvergroting binnen het maatschappelijk leven en de taakontwikkeling van het lokaal bestuur.

Om de benodigde basiskwaliteit te kunnen leveren aan hun burgers en om tot doeltreffende regionale strategische samenwerking te komen, mogen volgens de stuurgroep eisen worden gesteld aan de maat en de schaal van gemeenten. Doeltreffende niet-vrijblijvende samenwerking is naar de mening van de stuurgroep gebaat bij een niet al te groot aantal bestuurlijke partners die in de regio in zekere zin tegen elkaar zijn opgewassen.

Ook bij initiatieven van gemeenten zelf tot opschaling en herindeling vindt de stuurgroep het van groot belang dat de positie en de belangen van de bestuurlijke omgeving goed in acht worden genomen. Het gaat daarbij zowel om de verhoudingen binnen de desbetreffende regio bijvoorbeeld ten opzichte van de centrumgemeenten, als om de verhoudingen van de regio ten opzichte van het omliggende gebied.

Eveneens is het van belang dat dient te worden voorkomen dat een aantal gemeenten zonder logische partner overblijft of dat de schaal van te vormen gemeenten te zeer uiteen loopt.

Standpunt kabinet

Geconstateerd kan worden dat Nederland nog een groot aantal zeer kleine gemeenten kent. Ter illustratie: ongeveer een kwart van het aantal gemeenten heeft minder dan 10 000 inwoners. Reeds sinds de jaren zestig wordt de discussie gevoerd of opschaling van deze kleinste gemeenten noodzakelijk is. Sinds 1987 is als een ervaringsgegeven het getal 6 à 7000 inwoners geaccepteerd, waarbij gemeenten met een dergelijk inwonertal in hun bestuurlijke en ambtelijke mogelijkheden te kwetsbaar werden geacht. Een nieuwe gemeente zou minimaal 8000 inwoners dienen te

hebben. Vanaf het beleidskader voor gemeentelijke herindeling in 1995 is ervan afgezien om nog langer een getalscriterium te hanteren, zij het dat vanaf die tijd het accent bij herindeling geleidelijk verschuift van het oplossen van reeds opgetreden knelpunten naar mogelijke herindelingen met het oog op de positie van een gemeente in de toekomst. De analyse van de stuurgroep, dat schaalvergroting van de kleinste gemeenten noodzakelijk is, enerzijds doordat deze gemeenten nauwelijks een externe rol vervullen of anderzijds te zeer afhankelijk zijn van samenwerkingsarrangementen, sluit naadloos aan op deze accentverschuivingen in het rijksbeleid.

Hiermee beoogt het kabinet overigens niet zonder meer aan te geven dat de kleinste gemeenten hun taken niet goed zouden uitvoeren. Eerder is het zo dat in een tijd van vele en ingrijpende veranderingen, bijvoorbeeld op het gebied van de informatietechnologie en een voortgaande decentralisatie van taken naar het lokale niveau, een hechte basis noodzakelijk is voor alle gemeenten en dus ook de kleinste. Ook bij een geringe ambitie dient een gemeente een zekere minimumkwaliteit aan dienstverlening aan haar burgers te kunnen garanderen. Het aantal taken en de complexiteit ervan zullen in de komende tijd alleen maar toenemen. Voor deze basiskwaliteit (zoals omschreven in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling van 1998, kamerstukken II, 1998/99, nr. 26 331, nr. 1) zou een gemeente niet afhankelijk moeten zijn van samenwerkingsverbanden met buurgemeenten. Ook VNG en IPO onderschrijven mogelijke schaalvergroting van gemeenten met het oog op het op peil houden van de basiskwaliteit van gemeenten.

Het niet langer hanteren van een bepaald minimum inwonertal is gebaseerd op de ervaring dat alle getalscriteria een grote mate van willekeurigheid bezitten en veel discussie oproepen, die slechts afleiden van de hoofdzaak, namelijk hoe de kwaliteit van het gemeentebestuur ook voor de toekomst gewaarborgd kan worden. Het kabinet laat het bepalen van de meest prangende urgenties, voor zover deze al niet gesignaleerd zijn door de stuurgroep, in eerste instantie over aan de provinciebesturen. Deze krijgen daarmee de ruimte om op grond van de eigen observaties de opschaling ter hand te nemen. Dit past ook in de systematiek met betrekking tot herindeling zoals neergelegd in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi).

Het is daarbij van belang dat provincies in hun planvorming zoveel mogelijk de regionale samenhang respecteren. Dat wil niet altijd zeggen dat alle gemeenten in de hele regio moeten worden heringedeeld, maar wel dat in de voorstellen in achterliggende motivering wordt aangegeven waarom sommige gemeenten in (een samenhangend deel van) een regio wel worden heringedeeld en waarom sommige niet. Ook komt in een dergelijk samenhangend voorstel de positie van de centrumgemeenten uitdrukkelijk aan de orde en wordt voor het totale gebied gemotiveerd een afwijking gemaakt, waarbij de noodzaak van herindelen bij de centrumgemeenten uiteraard een andere achtergrond heeft, dan bij de kleinste gemeenten.

De stuurgroep geeft en marge van deze aanbeveling nog als een extra advies mee daarbij de verhouding qua grootte tussen gemeenten in een bepaalde regio in ogenschouw te nemen. Het kabinet zal deze aanbeveling niet nader uitwerken omdat functie en ligging voor een groot deel de bepalende factoren zijn op basis waarvan herindelingsplannen van gemeenten worden ontworpen. Om daarnaast nog elementen van een zekere getalsmatige verhouding tussen de gemeenten in te brengen zou een plan wellicht onnodig kunnen belasten, zonder dat daar nu duidelijke inhoudelijke voordelen tegenover staan.

In de provincies waar de stuurgroep haar analyses heeft gedaan, dienen voor zover dat al niet gebeurd is- de procedures te worden gestart.

Het kabinet zal de beantwoording van de vraag of schaalvergroting wenselijk is in gebieden waar de stuurgroep geen analyse heeft uitgevoerd, voornamelijk aan de gemeenten en provinciebesturen overlaten. Het kabinet meent, dat op grond van het rijksbeleid met betrekking tot gemeentelijke herindeling (Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling, kamerstukken II 1998/99, nr. 26 331, nr. 1) en mede op basis van het advies van de stuurgroep voor een dergelijke beoordeling voldoende afwegingsmateriaal voorhanden is. Bovendien past dit, zoals hiervoor is opgemerkt goed binnen de systematiek van de procedurele verantwoordelijkheid van provincies voor herindelingen.

Ad 2 Regionale samenwerking op strategisch niveau

De stuurgroep is van mening dat gemeenten ruimschoots samenwerken, maar dat de daarvoor in het leven geroepen samenwerkingssarrangementen zich veelal alleen uitstrekken tot (lokale) uitvoerende taken. Waar het gaat om bovenlokale (regionale) maatschappelijke opgaven en knelpunten, vindt een regionale strategische visie-ontwikkeling slechts incidenteel, vrijblijvend of in het geheel niet plaats. Gemeenten zelf gaven in de rondetafelgesprekken aan dat zij het instrumentarium van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) én de rol van de provincie bij bovenlokale aangelegenheden vaak niet voldoende achten.

De stuurgroep is van mening dat de regionale maatschappelijke vraagstukken dringend vragen om duurzame, effectieve en versterkte niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten.

De stuurgroep is zich ervan bewust dat de ontwikkeling naar versterkte niet-vrijblijvende regionale strategische samenwerking zou kunnen indruisen tegen de belangrijke tendens in de huidige samenwerkingsverbanden, die zich meer ontwikkelt in de richting van ad-hoc regelingen en minder gebiedsgericht wordt. De stuurgroep vroeg zich af of de aanstaande wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) geen afbreuk zou doen aan de mogelijkheden om tot verplichtende samenwerking te komen.

De stuurgroep beveelt aan de thans voorgestelde wijziging van de Wgr op dit punt nog eens tegen het licht te houden.

Standpunt kabinet

Het kabinet heeft goede nota genomen van de constatering van de stuurgroep dat de regionale maatschappelijke vraagstukken dringend vragen om duurzame, effectieve en versterkte niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten.

In de notitie «Inrichting en functioneren van het binnenlands bestuur» van 19 februari 1999 (kamerstukken II, 1998/99, 26 422, nr. 1) heeft het kabinet het verband gelegd tussen de verschillende onderdelen van het beleid op het gebied van het openbaar bestuur. Daarbij is de achtergrond geschetst van de voorgestelde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze beoogt dynamische vormen van interbestuurlijke samenwerking mogelijk te maken. Het wijzigingsvoorstel behelst het schrappen van de bundelings- en integratieverplichting alsmede een aantal bevoegdheden van de provincie om regelingen te toetsen, goed te keuren, aanwijzingen te geven en gemeenschappelijke regelingen op te leggen.

De argumentatie om de verplichte samenwerking en het daarbij behorende instrumentarium te schrappen is gelegen in de opvatting dat samenwerking dient plaats te vinden op basis van vrijwilligheid en dat gemeenten een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het lokale beleid en voor de samenwerking die men daarvoor wil aangaan. Vrijwilligheid wil uiteraard niet zeggen: vrijblijvendheid. Hoewel de huidige samenwerkingsverbanden mogelijk meer ad-hoc en minder gebiedsgerichte regelingen laten zien, staat niets, als gemeenten daar zelf de behoefte aan hebben, niet-vrijblijvende samenwerking in de weg. Het voorstel tot wijziging van de Wgr biedt naar de mening van het kabinet voldoende mogelijkheden tot duurzame, effectieve en versterkte niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten. De provincie behoudt als sluitstuk van de regeling een geclausuleerde aanwijzingsbevoegdheid zodat, als daar behoefte aan bestaat, op verzoek van een of meer gemeenten een gemeenschappelijke regeling kan worden opgelegd. De VNG is het eens met dit standpunt; het IPO heeft ten aanzien van dit punt zijn bezwaren tegen de wijziging van de Wgr nog eens herhaald.

Aanvullend kan de provincie, zoals tevens in de notitie «Inrichting en functioneren binnenlands bestuur» is vermeld, in het kader van haar regierol bij bovenlokale aangelegenheden, overheden en anderen bijebrengen voor het oplossen van bepaalde bovenlokale problemen. Voor zover de provincie deze taak niet op zich neemt kunnen medeoverheden daar bij de provincie op aandringen.

Ad 3 De rol van de provincie

De stuurgroep is van mening dat de provincie een actieve rol dient te spelen waar het bestuurlijke vraagstukken betreft. Tijdens haar rondes merkte de stuurgroep op, dat het provinciebestuur daar nog vaak een terughoudende positie innam. De stuurgroep is van mening dat de rol van de provincie meer actief, hetzij initiërend, faciliterend, of knopen doorhakkend moet zijn.

Standpunt kabinet

Het kabinet is van mening dat de provincie beschikt over een breed scala van bevoegdheden en instrumenten om deze actieve, initiërende, faciliterende en knopen doorhakkende rol te kunnen spelen. Interbestuurlijke samenwerking kan niet vrijblijvend zijn schreef het kabinet reeds in 1999. De provincies, in hun regierol bij bovenlokale aangelegenheden, maar ook in hun rol van meest nabije bestuurlijke partners van de gemeenten, moeten waar het de bestuurlijke schaal van gemeenten of de samenwerking betreft initiëren, faciliteren en onder omstandigheden bij wijze van sluitstuk knopen doorhakken. Zo kunnen de provincies een toenemende belangrijke positie innemen en zich profileren. Het IPO is van mening dat provincies samen met gemeenten in het regionale krachtenveld de problemen moeten onderkennen en de oplossing daarvan dienen te organiseren.

Het kabinet zal hier graag met de provincies nader over van gedachten wisselen. Wat betreft de rol van de provincie geeft de VNG de voorkeur aan mechanismen voor afstemming en overleg in de interbestuurlijke verhoudingen.

De stuurgroep heeft goede ervaringen opgedaan met haar rondetafelgesprekken. Zij beveelt de werkwijze aan, waarbij de betrokken gemeenten, uitgaande van de inhoudelijke thema's die door de desbetreffende gemeenten zelf zijn aangewezen, reflecteren op hun positie in relatie tot de andere gemeenten en tot de totale regio. Het kabinet is van mening dat een dergelijke werkwijze tot goede en gemeenschappelijk

gedragen resultaten heeft geleid. Provincies kunnen wellicht een soortgelijke werkwijze hanteren.

Ad 4 De rol van de Rijksoverheid

Tot slot dient ook de rol van de rijksoverheid stimulerend en faciliterend – zeker in het kader van samenvoegingen- van gemeenten te zijn.

Standpunt kabinet

Het kabinet zal de stimulerende en faciliterende rol van de rijksoverheid in relatie tot trajecten van bestuurlijke vernieuwing-verandering vormgeven door een aantal maatregelen.

In de eerste plaats is over een verbetering van de financiële regeling bij gemeentelijke herindeling – en een vergaande vereenvoudiging ten opzichte van de huidige maatstaf in het gemeentefonds- dit voorjaar met de Tweede Kamer der Staten-Generaal overeenstemming bereikt. De nieuwe maatstaf is mede gebaseerd op onderzoek bij recent heringedeelde gemeenten. De onderzoeksresultaten zijn meegewogen in de besluitvorming van het kabinet. Het kabinet is van mening dat de gemeenten met deze globale verdubbeling van de vergoeding een adequate tegemoetkoming van de frictiekosten bij herindeling ontvangen, waardoor een dergelijk proces in ieder geval voldoende gefaciliteerd wordt.

In de tweede plaats is een kwaliteitsmonitor herindeling in voorbereiding. Gemeentelijke herindeling heeft onder meer tot doel om de basiskwaliteit van gemeenten veilig te stellen. Het kabinet acht de ontwikkeling van een kwaliteitsmonitor herindeling vanuit haar verantwoordelijkheid voor het herindelingsbeleid van groot belang. Daarmee beoogt het kabinet enerzijds de kwaliteit van concrete herindelingsoperaties te verhogen. Anderzijds kan een monitor voor nieuw gevormde gemeenten inzichten opleveren, die kunnen bijdragen aan een verkorting van de intensiteit en tijdsduur van negatieve overgangseffecten bij herindelingsprocessen. Voor een nadere uitwerking van de opzet van de kwaliteitsmonitor herindeling wordt verwezen naar de brief van 27 april 2000 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (kamerstukken II, 1999–2000, 26 331, nr. 14). Momenteel wordt gewerkt aan de ontwikkeling van dit instrument. In de eerste helft van 2001 wordt de monitor in enkele pilotgemeenten op praktische bruikbaarheid en eenduidigheid getest. Naar verwachting zal medio 2001 duidelijk zijn of de kwaliteitsmonitor herindeling breed toepasbaar is.

In de derde plaats wordt om binnengemeentelijke decentralisatie te stimuleren een voorbereidend onderzoek uitgezet. Dit zal onder meer resulteren in een overzicht van de vormen van binnengemeentelijke decentralisatie/zelfbeheer die de laatste zes jaar in nieuwgevormde gemeenten tot stand zijn gekomen en in een inzicht in de resultaten van binnengemeentelijke decentralisatie in relatie tot de doelstellingen en verwachtingen die er bij voorbaat aan werden gehecht. De uitkomsten van dit onderzoek zullen mede dienen als basis voor de notitie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, die door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is toegezegd.

De stimulerende en faciliterende rol van de rijksoverheid waar het de verbetering van de financiële regeling voor heringedeelde gemeenten betreft, het ontwikkelen van een kwaliteitsmonitor herindeling en het onderzoek naar het stimuleren van binnengemeentelijke decentralisatie wordt door het IPO onderschreven. De VNG stemt in met de ontwikkeling

van de kwaliteitsmonitor door de rijksoverheid en oordeelt het onderzoek naar binnengemeentelijke decentralisatie als mogelijk nuttig. Echter de kwaliteitstoets die in Limburg wordt ontwikkeld is naar de mening van de VNG te zeer een instrument voor de provincie om sturend te kunnen optreden op het gebied van de bestuurlijke organisatie. De VNG is van mening dat gemeenten vooral zelf hun voordeel moeten kunnen doen met de resultaten van een dergelijke kwaliteitstoets. Een bestuurskrachtmonitor zou een instrument ter verbetering van de kwaliteit en niet op voorhand gekoppeld aan een mogelijke gemeentelijke herindeling moeten zijn. Als de provincie wil aansturen op herindeling, aldus de VNG, moet dat gebeuren volgens de daarvoor geldende democratische spelregels en niet door middel van het «verplicht vrijwillig» laten uitvoeren van een bestuurskrachtmonitor.

2.2 Standpunt van het kabinet ten aanzien van de regiospecifieke analyse en aanbevelingen

Naast het bovenstaande standpunt van het kabinet ten aanzien van de algemene aanbevelingen van de stuurgroep neemt het kabinet ten aanzien van de specifieke aanbevelingen voor de verschillende regio's de volgende standpunten in. Het IPO is niet ingegaan op de regiospecifieke aanbevelingen voor de afzonderlijke regio's. De VNG is van mening dat gemeenten na de bevindingen van de stuurgroep niet te lang in onzekerheid moeten worden gelaten.

Noord-Limburg

De regio Noord-Limburg voelt gelet op haar ligging tussen stedelijke agglomeraties in zowel Gelderland, Limburg als Duitsland hoe langer hoe meer de noodzaak om ook zelf als regio in actie te komen. In de kleinere gemeenten speelt veelal de problematiek van de plattelandsvernieuwing. De gemeente Venlo en in mindere mate ook Venray vervullen een regionale centrumfunctie. Venlo heeft echter een te zwakke sociale en ruimtelijke positie om de regionale trekkersfunctie goed te kunnen vervullen. Het stadsgewest Venlo noch de op maat gemaakte samenwerkingsarrangementen, waar andere gemeenten voor hebben gekozen, hebben een integrale oplossing geboden voor de knelpunten die zich in de regio voordoen. De stuurgroep heeft de indruk dat de het platteland en de steden zich tot nu toe met de rug naar elkaar toe ontwikkelen.

Bij de rondetafelgesprekken waren de betrokken gemeenten het eens over de aanpak van de problemen op het gebied van de fysieke en sociale infrastructuur door middel van vergaande, niet-vrijblijvende samenwerking op strategisch gebied. Daarnaast verwacht de stuurgroep dat een aantal gemeenten bereid is samen te gaan met het oog op een volwaardig integraal bestuur en het bieden van kwaliteit aan burgers. De provincie Limburg ontwikkelt momenteel een kwaliteitstoets voor gemeenten, die de stuurgroep van harte ondersteunt. De stuurgroep beveelt een actieve rol aan van de provincie om dit proces verder te brengen en het tempo erin te houden (met resultaten in de huidige zittingsperiode). De stuurgroep ziet een gemeentelijke hergroepering op basis van deze aanpak in het verschiet liggen. Wat betreft de positie van Venlo is de stuurgroep van mening dat de maatvoering in het wetsvoorstel Venlo-Tegelen aan de krappe kant is, gelet op de regionale trekkersrol die deze nieuw te vormen gemeente moet vervullen.

- Het kabinet kan zich goed vinden in deze analyse en aanbevelingen. Het vraagt het provinciebestuur van Limburg binnen een half jaar met een plan van aanpak voor Noord-Limburg te komen, voor wat betreft de genoemde bestuurskrachtmonitor en het vervolg erop. De provincie Limburg is gevraagd om de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de hoogte te houden van de voortgang en de resultaten van de bestuurskrachtmonitor. Voorts zal de provincie de minister tussentijds en na afloop van het project informeren over de toepasbaarheid ervan in andere gebieden, de betrouwbaarheid en de validiteit van de bestuurskrachtmonitor.
- Daarnaast wil het kabinet graag worden geïnformeerd over de uitwerking die is gegeven door zowel de provincie als de betrokken gemeenten aan de gedachten die tijdens de rondetafelgesprekken omtrent regionale samenwerking zijn geformuleerd.
- En marge van de behandeling van het wetsvoorstel Venlo-Tegelen in de Tweede Kamer heeft het provinciebestuur aangekondigd de bestuurskrachtmonitor ook in Midden- en Zuid-Limburg te houden. Het kabinet vraagt het provinciebestuur om over de planning daarvan en het vervolg erop te worden geïnformeerd.
- In de loop van het wetgevingstraject voor de gemeentelijke herindeling van Venlo/Tegelen is de maatvoering van de nieuw te vormen gemeente Venlo naar de mening van het kabinet voldoende vergroot.

Achterhoek, de Graafschap en De Liemers

De stuurgroep constateert dat in de Achterhoek en de Graafschap veel knelpunten worden aangegeven door de gemeenten, waarop een onvoldoende adequaat antwoord is ontwikkeld. Dominant zijn de problemen ten aanzien van plattelandsontwikkeling en vernieuwing. Het grote aantal en de ongelijkheid van de deelnemende partners in de regio doen afbreuk aan de effectiviteit van het onderhandelings- en overlegcircuit. De positie van de centrumgemeenten is niet sterk. De stuurgroep is van mening dat de sociaal-economische en demografische ontwikkelingen een reflectie noodzakelijk maken op de bestuurlijke inrichting van het landelijk gebied.

Tijdens de rondetafelgesprekken is door alle gemeenten de noodzaak erkend te komen tot niet-vrijblijvende samenwerking op het niveau van de strategische vraagstukken en knelpunten die de regio heeft benoemd. De intergemeentelijke samenwerking zal een integraal karakter moeten krijgen en is volgens de stuurgroep noodzakelijk, ongeacht de schaal van de (toekomstige) inliggende gemeenten.

In de Achterhoek en in de Graafschap is thans sprake van een verhoogde activiteit tussen een flink aantal gemeenten op het gebied van samenwerken waarbij wellicht op termijn het onderwerp samenvoegen aan de orde komt. Vanuit de inhoudelijke discussie zoekt men oplossingen waarbij niet uitgesloten wordt dat uiteindelijk opschaling zal plaatsvinden. Een aantal clusters van gemeenten heeft inmiddels uitgewerkte plannen gepresenteerd. De stuurgroep is van mening dat deze initiatieven alle ruimte en ondersteuning verdienen. Van belang daarbij kan zijn dat dit proces wordt begeleid en gefaciliteerd, bijvoorbeeld door de provincie.

De stuurgroep is van mening dat bij sommige gemeenten de afhankelijkheid van samenwerkingsverbanden erg groot is. Voorts is de stuurgroep van mening dat meer evenwicht in maat en schaal van de gemeenten dient te worden nagestreefd. Ook de maatschappelijke

organisaties geven aan dat er behoefte is aan onderlinge afstemming tussen gemeenten en dat overleg met één bestuurlijk orgaan de slagvaardigheid zou kunnen vergroten.

De stuurgroep is van mening dat opschaling daarom noodzakelijk is. De stuurgroep vraagt in dat verband aandacht voor de centrumgemeenten. Hoewel de buurgemeenten het belang erkennen van sterke centrumgemeenten, zoeken zij de dialoog met hen niet graag uit eigen beweging. Bij (vrijwillige) opschalingsinitiatieven dient de positie van de nabije centrumgemeente echter nadrukkelijk betrokken te worden. Ook hier ligt een rol voor de provincie om initiatieven te nemen, te stimuleren en te faciliteren, om vervolgens op afzienbare termijn voorstellen te doen voor oplossingen.

De Liemers

De Liemers, het gebied ten zuidoosten van Arnhem, vormt de overgang tussen het stedelijk gebied van Arnhem en het landelijk gebied van de Achterhoek. In het rondetafelgesprek werd dit aangeduid als verstedelijkend gebied, daarmee de beweging en de richting van de ontwikkeling aangevend. De Liemers heeft te maken met infrastructuurele en ruimtelijke orderingsvraagstukken. Het Regionaal Openbaar Lichaam (ROL) Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN), waar de Liemerse gemeenten deel vanuit maken, speelt een belangrijke rol bij deze strategische vraagstukken. Vanuit de Liemerse gemeenten heeft men te maken met claims van Arnhem op dit gebied.

De stuurgroep heeft de gemeente Arnhem niet bij de rondetafelgesprekken betrokken, omdat deze gemeente buiten het aangewezen gebied lag. Desalniettemin erkent de stuurgroep dat de relatie van de Liemers met Arnhem van groot belang is. De stuurgroep constateert dat dit nog steeds een punt van discussie is tussen de betrokken gemeenten en de provincie. De stuurgroep is met betrekking tot de verhouding tussen Arnhem en de Liemers van mening dat de provincie hier de positie dient in te nemen om met het oog op alle toekomstig noodzakelijke ontwikkelingen de nodige knopen door te hakken.

De Liemerse gemeenten beschouwen het KAN voor de meer strategische onderwerpen als een effectieve constructie, die zij – of een vergelijkbare niet-vrijblijvende samenwerkingsregeling – na 2003 als de Kaderwet, waarop het KAN is gebaseerd ten einde komt, graag voortgezet zien. De stuurgroep ondersteunt die mening. Daarnaast functioneren er nog een flink aantal samenwerkingsverbanden binnen de Liemers op het niveau van de lokale diensten en voorzieningen.

Tijdens het rondetafelgesprek in de Liemers is over de schaalgrootte door de gemeenten zelf geen uitspraak gedaan. Ondanks het feit dat de gemeenten onder de paraplu van de niet-vrijblijvende samenwerking vallen van het KAN, betwijfelt de stuurgroep of alle gemeenten in staat zullen zijn, zeker gelet op de grote ontwikkelingen in het gebied, de minimaal benodigde basiskwaliteit te leveren aan hun burgers, als ten opzichte van de andere gemeenten in het gebied.

Standpunt kabinet

- Het provinciebestuur van Gelderland is na de rapportage van de stuurgroep aan het werk gegaan met de resultaten ervan. De uitnodigingen voor het overleg ex artikel 2 van de Wet arhi voor de gemeenten in de Achterhoek en de Liemers zijn eind november 2000 verzonden. Bij de provinciale plannen maar ook waar het initiatieven vanuit de

gemeenten zelf betreft, waarvan het kabinet reeds kennis heeft genomen, dient de positie van de nabije centrumgemeenten nadrukkelijk te worden betrokken.

- Ten aanzien van de voortzetting van niet-vrijblijvende bovenlokale samenwerking in (groot)stedelijke gebieden heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de besturen van de Kaderwetgebieden, de betrokken provincies, VNG en IPO gevraagd hun mening daarover vóór 1 november 2000 kenbaar te maken. Het kabinet zal daarna naar verwachting rond de jaarwisseling een standpunt bepalen.

Leidse regio en Duin- en Bollenstreek

De gebieden Leidse Regio en Duin- en Bollenstreek zijn, door de geografische ligging en gelet op een aantal overeenkomstige knelpunten en kansen, sterk op elkaar aangewezen. De belangrijkste uitdagingen (kansen én knelpunten) in beide regio's liggen op de terreinen van ruimte voor wonen en werken en van verkeer en vervoer. In beide regio's wordt verschillend gedacht over bestuurlijke oplossingsrichtingen voor gesignaleerde knelpunten. Uitgezonderd Leiden geven vrijwel alle andere gemeenten aan dat ze voldoende robuust zijn om de toekomst in te kunnen gaan, hoewel op uitvoerend niveau samenwerking (moet) worden gezocht of taken worden uitbesteed. Diverse gemeenten geven wel aan dat het moeite kost de kwaliteit van het ambtelijk apparaat te handhaven. Men zegt de situatie vaak redelijk aan te kunnen door aanvulling met specialisten uit andere gemeenten of externe inhuur. Leiden heeft haar visie op het toekomstige openbaar bestuur in de regio neergelegd in een notitie, waarin als oplossingsrichting het onder één gemeentelijke autoriteit brengen van een (zeer) groot deel van het gebied wordt gegeven. Dat was niet de mening van de andere gemeenten, die vrijwel alle slechts heil zien in verbetering en intensivering van samenwerking(svormen). Daarbij is voorzichtig enige ruimte geboden om op strategische beleidsterreinen ook tussen of op het niveau van beide gebieden tot samenwerking te komen, met als mogelijk perspectief samensmelting van beide samenwerkingsregio's.

De stuurgroep is van mening, dat met name voor strategische beleidsterreinen niet-vrijblijvende regionale samenwerking op korte termijn is gewenst. Nauwere samenwerking tussen of – mogelijk op iets langere termijn – samengaan van beide samenwerkingsorganen is dringend gewenst. De stuurgroep meent dat in de zich verder ontwikkelende verhoudingen in de samenwerkingsrelaties voor Leiden als centrumgemeente een nadrukkelijke trekkersfunctie is aangewezen. Daarnaast behoeft de bestuurlijke organisatie in het gebied aanpassing teneinde tot voldoende bestuurskrachtige gemeenten te komen, die de eigen gemeentelijke taken op efficiënte en effectieve wijze ten behoeve van de inwoners adequaat kunnen (blijven) uitvoeren. Dit is ook gewenst om tot evenwichtiger verhoudingen te komen binnen de huidige samenwerkingsgebieden of een mogelijk toekomstig groter verband. De noodzaak hiertoe doet zich nadrukkelijk voor náást de hiervoor aanbevolen intensivering van de samenwerking: beide middelen zijn niet uitwisselbaar maar vullen elkaar aan. Op basis van overleg met het provinciebestuur van Zuid-Holland moet beoordeeld worden of het in het bestuurlijke traject een initiërende rol kan en wil vervullen; anders zou het Rijk zijn verantwoordelijkheid moeten nemen.

Standpunt kabinet

- Het kabinet vraagt het provinciebestuur van Zuid-Holland, daar waar dit aansluit bij de rol en de bevoegdheid van de provincie, voorbereidingen ter hand te nemen voor de uitvoering van de aanbevelingen van de stuurgroep, daar waar het de relatie tussen de samenwerkingsverbanden betreft en herindeling. Ook hier verdient de positie van de centrumgemeente nadrukkelijk de aandacht. Wat betreft het traject van herindelingen verwacht het kabinet binnen een half jaar een plan van aanpak van de provincie.
- Het kabinet heeft kennisgenomen van de resultaten van het interactieve debat tussen provinciale staten, gemeentebesturen en regionale besturen dat afgelopen voorjaar is gevoerd over de bestuurlijke positie van gemeenten en over de inzet van de provincie ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking en gemeentelijke herindeling. Het kabinet constateert dat het provinciebestuur van Zuid-Holland nog een afwachtende houding heeft en weinig concrete acties onderneemt ten aanzien van de conclusies die zij trekt uit de verschillende ontwikkelingen in de provincie. Het kabinet vraagt Zuid-Holland op grond van de resultaten van het debat ook voor de overige gebieden in deze provincie op inhoudelijke gronden te bepalen of de maatschappelijke urgenties tot aanpassing van de bestuurlijke organisatie zouden moeten leiden.

Zeeuws-Vlaanderen

In de regio Zeeuws-Vlaanderen heeft de stuurgroep een aantal knelpunten gesignaleerd. Deze hebben met name betrekking op de bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeenten in de regio en het gebrek aan strategische visie op tal van gemeente-overstijgende maatschappelijke opgaven. Bovendien bespeurt de stuurgroep een uiteenlopende beeldvorming ten aanzien van de regio bij de verschillende partijen waarmee de stuurgroep contact heeft gehad (provincie, gemeenten en maatschappelijke organisaties)

De stuurgroep adviseert tot een niet-vrijblijvende samenwerking onder regie van de provincie. Verder meent de stuurgroep dat het entameren van een gemeentelijke schaalvergroting onontkoombaar is, teneinde tot een verbeterde bestuurlijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken nu en -vooral in de toekomst te geraken. De stuurgroep adviseert de minister dan ook de provincie te verzoeken initiatieven te nemen voor gemeentelijke herindeling in Zeeuws-Vlaanderen. De stuurgroep adviseert tot slot de samenwerking met de Belgische gesprekspartners, zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau verder te ontwikkelen, te verstevigen en te faciliteren. Vooral de geografische ligging van het gebied rechtvaardigt stevige inspanningen van de gemeenten én de provincie ten aanzien van een dergelijke samenwerking.

Standpunt kabinet

- Het kabinet heeft met instemming vernomen dat het provinciebestuur van Zeeland, naar aanleiding van het advies van de stuurgroep krachtige gemeenten en sinds de recente invoering van de nieuwe vergoedingsregeling bij herindeling (zie par 2.1 onder 4), op 4 juli jl. heeft besloten de arhi-procedure voor Zeeuws-Vlaanderen te starten. Gelet op de situatie waarin duidelijk sprake was van een impasse, wordt met dit besluit een doorbraak gemarkeerd.
- De provincie brengt als uitgangspunt in, conform het advies van de stuurgroep dat de Kanaalzone in één gemeente dient vallen. De plan-

ning is om het herindelingsadvies tussen juni en oktober 2001 vast te stellen. Daarbij geeft de provincie nog het belang aan van samenwerking die ook tussen de nieuw te vormen gemeenten noodzakelijk zal blijven.

Utrecht-Oost

In Utrecht heeft de stuurgroep besloten aan te haken bij het traject van het Utrechtse provinciebestuur «strategische gebiedsperspectieven». De stuurgroep heeft waardering voor dit proces dat ten doel heeft een heldere analyse te maken van de huidige en toekomstige knelpunten die de slagkracht van de betrokken gemeenten aantasten.

De stuurgroep is van opvatting dat een bestuurlijke vertaalslag op afzienbare termijn onvermijdelijk is. Om de voortgang van het proces op afstand te kunnen volgen adviseert de stuurgroep periodiek over de uitkomsten van de verschillende fasen die worden doorlopen te rapporteren aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bovendien raadt de stuurgroep de minister aan in samenspraak met de provincie, te bezien hoe het nu in gang gezette traject kan worden versneld.

Standpunt kabinet

- Het kabinet vraagt het provinciebestuur van Utrecht binnen een half jaar met een plan van aanpak voor Utrecht-Oost te komen, voor wat betreft de strategische gebiedsperspectieven en het vervolg erop. Het kabinet ziet de huidige lange duur van de procedure als een mogelijk risico voor de realisering ervan en gaat ervan uit dat de provincie bereid is het tempo ervan omhoog te brengen.
- Het kabinet vraagt het provinciebestuur tevens om binnen een half jaar met een plan van aanpak te komen ten aanzien van de strategische gebiedsperspectieven in een aantal gemeenten aan de westkant van de provincie en het vervolg daarop.

West-Friesland

Evenals in Utrecht heeft de stuurgroep in West-Friesland aansluiting gezocht bij een in de regio zelf in gang gezet traject. Gemeenten in de regio hebben hiermee aangegeven zelf na te denken over de bestuurlijke organisatie gezien vanuit een aantal door betrokkenen gedeelde lokale en regionale knelpunten. De stuurgroep waardeert een dergelijk initiatief van onderop. De stuurgroep onderkent voor de regio West-Friesland evenwel dat er nog een aantal risicofactoren is aan te wijzen die een goede afronding en een bestuurlijke vertaling van het proces in de weg kunnen staan. De stuurgroep noemt met name: de ruimteclaim van Hoorn en de daaraan verbonden spanning met het ongedeelde «overgaan» van de omringende gemeenten in nieuwe bestuurlijke constellaties, de definitieve groepering van samen te voegen gemeenten en de financiële consequenties van de nieuwe gemeentelijke indeling.

De stuurgroep beveelt daarom aan de provincie voortvarend het voortouw te laten nemen in een herindelingsvoorstel nu een van de genoemde risicofactoren het proces dreigt te frustreren, namelijk de discussie rond de ruimteclaim van Hoorn.

Standpunt kabinet

- Het provinciebestuur van Noord-Holland heeft het besluit genomen voor de gemeenten in West-Friesland de arhi-procedure te starten. Het conflict over de ruimtelijke claims tussen de centrumgemeente Hoorn en de omliggende gemeenten zal daarin een belangrijke rol spelen
- Het kabinet vraagt het provinciebestuur van Noord-Holland, daar waar dit aansluit bij de rol en de bevoegdheid van de provincie, voorbereidingen ter hand te nemen voor de uitvoering van de aanbevelingen van de stuurgroep, daar waar het de herindeling betreft. Ook hier verdient de positie van de centrumgemeente nadrukkelijk de aandacht. Wat betreft het traject van herindelingen verwacht het kabinet binnen een half jaar een plan van aanpak van de provincie.

Het kabinet vraagt Noord-Holland ook de urgenties op inhoudelijke gronden te bepalen van de overige gebieden in deze provincie die geruime tijd niet zijn heringedeeld.

Voorzitter

mr F. de Zeeuw, directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Woningbouw

Leden

dr M. J. G. J. A. Boogers, bestuurskundige Universiteit van Tilburg

mw. H. F. van Breugel, gemeentesecretaris Oisterwijk

mr M. J. E. M. Jager, commissaris der koningin van Flevoland

mw. G. W. van Montfrans-Hartman, oud burgemeester van Katwijk

mr J. J. L. Pastoor (lid tot 1 juli 1999), oud gedeputeerde van Drenthe

de heer C. Schouten, directeur bestuurlijke en financiële organisatie,
ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

de heer P. A. C. M. van der Velden, burgemeester van Bergen op Zoom

mw. mr W. M. C de Vrey-Vringer, burgemeester van Goirle