

Vergaderjaar 1999–2000

**26 969** **Samenvoeging van de gemeenten Broekhuizen, Grubbenvorst en Horst**

**26 970** **Samenvoeging van de gemeenten Venlo en Tegelen**

**Nr. 5**

## **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 23 mei 2000

### **Inhoudsopgave<sup>1</sup>**

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
	<i>Algemeen beleid gemeentelijke herindeling</i>	3
	<i>Gemeenten in een dynamische omgeving</i>	5
	<i>Procedurele aspecten</i>	6
	<i>Provincie Limburg: beleid en herindelingsprocedure</i>	8
<b>2</b>	<b>Inhoud van de voorstellen</b>	<b>9</b>
2.1	De samenvoeging Venlo-Tegelen	9
2.2	De samenvoeging Broekhuizen, Grubbenvorst en Horst	11
2.3	Grenscorrectie Tradeport-Noord	12
2.4	Arcen en Velden en Maasbree	13
2.5	Beoordeling van de claim Venlo-plus	14
	<i>Veiling</i>	14
	<i>Kern Grubbenvorst</i>	15
	<i>Belfeld</i>	15
<b>3</b>	<b>Financiële aspecten</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b>Inwerkingtreding en verkiezingen</b>	<b>18</b>

<sup>1</sup> De bijlage, inhoudende correspondentie en rechterlijke uitspraken i.h.k.v. de procedure van de commissie van onafhankelijke deskundigen inzake de bezwaren van de gemeente Tegelen, is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

## 1. Inleiding

Met deze nota reageer ik op het verslag van uw Kamer van 25 april 2000 met betrekking tot de wetsvoorstellen tot samenvoeging van de gemeenten Broekhuizen, Grubbenvorst en Horst (kamerstukken II, 1999/2000, 26 969) en Venlo en Tegelen (kamerstukken II, 1999/2000, 26 970). Beide voorstellen zijn vanwege de onderlinge samenhang en in navolging van het verslag van uw Kamer samen behandeld. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun bijdragen. Uit praktische overwegingen is er voor gekozen om zoveel mogelijk vragen en opmerkingen met dezelfde strekking gecombineerd te beantwoorden. Daarbij is globaal de volgorde van het verslag van uw Kamer aangehouden. Ik vertrouw erop dat de beantwoording zo volledig mogelijk aansluit op de door de fracties gestelde vragen. Voorzover er door sommige fractieleden aarzelingen zijn geuit over de inhoud van het wetsvoorstel hoop ik dat die door mijn beantwoording zijn weggenomen.

De leden van de fracties van PvdA, D66 en SGP hadden met belangstelling kennisgenomen van de genoemde voorstellen. Zij hadden er allen echter nog een aanzienlijk aantal vragen over. De leden van de fracties van VVD en CDA lieten zich niet uit over de beoordeling van de wetsvoorstellen. De leden van de fractie van GroenLinks verklaarden geen voorstander te zijn van deze voorstellen. Deze vertegenwoordigden in hun ogen geen structurele oplossing voor geheel Noord-Limburg. De leden van de fracties van RPF en GPV meldden dat zij met gemengde gevoelens van de voorstellen hadden kennisgenomen. Wat hen betrof ontbrak de samenhang en werd daarmee een samenhangende beoordeling van het voorstel in een groter kader bemoeilijkt. Alles afwegende waren deze leden toch van mening dat de beslissing genomen moet worden over de huidige voorstellen, temeer daar een beoordeling van een voorstel dat een groter gebied zou behelzen voor de aan het woord zijnde leden waarschijnlijk niet tot een andere conclusie over beide voorstellen zou hebben geleid.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 drongen erop aan dat het wetgevingstraject tot een spoedige afronding komt. Een einde aan de onzekerheid is absoluut noodzakelijk. Ook de leden van de fractie van het CDA drongen aan op een spoedige beantwoording van deze vragen. Zij waren van mening dat een herindeling per 1-1-2001 koste wat het kost gehaald moet worden. De leden van de D66-fractie hadden waardering voor de intensieve inspanningen van de betrokken gemeenten, de maatschappelijke organisaties en de provincie, maar waren desalniettemin van oordeel dat het resultaat niet voor de volle honderd procent bevredigend was. Tegelijk kan en mag dit voorstel niet het laatste woord zijn, waarmee het bestuurlijk dilemma is geschetst, aldus deze leden. Zij deelden de opvatting van de minister dat zorgvuldig moet worden gelet op de procedure en meer in het bijzonder de positie van andere omliggende gemeenten rond Venlo die niet direct in het voorstel zijn betrokken. Overigens waren deze leden evenmin voorstander van uitstel om een beter plan te kunnen maken. De vertraging en het risico van een mogelijke stilstand is te groot, aldus de aan het woord zijnde leden.

Bij de start van het huidige kabinet trof mijn ambtsvoorganger de ontwerpregelingen tot gemeentelijke herindeling in Limburg aan. Na zijn aantreden heeft hij het eerst noodzakelijk geacht met de Tweede Kamer te overleggen over het algemene beleidskader zoals geschetst in de nota Krachtige gemeenten (Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling, kamerstukken II, 1998/99, 26 331, nr. 1). Een belangrijk element in deze nota is de positie van de centrumgemeenten. Venlo betitelde het voorstel tot samenvoeging van Horst, Grubbenvorst en Broekhuizen als een herindeling «met de rug naar de centrumgemeente toe». Er zijn vele overleggen

gevoerd met alle betrokken gemeenten en het provinciebestuur waarna er een wetsvoorstel is voorbereid, waarbij zoals in de toelichting is beschreven lastige afwegingen moesten worden gemaakt. Ik ben het met deze leden eens dat de grootst mogelijke spoed moet worden betracht ten aanzien van deze wetsvoorstellen. Mijn inspanningen zijn er dan ook op gericht om zo snel mogelijk tot een afronding van de parlementaire behandeling te kunnen komen, zodat de voorstellen met ingang van 1 januari 2001 kunnen worden geëffectueerd.

#### *Algemeen beleid gemeentelijke herindeling*

Met betrekking tot het wetsvoorstel aangaande samenvoeging van Broekhuizen, Grubbenvorst en Horst waren de leden van de fractie van de PvdA van mening dat een vrijwillige herindeling veel voordelen kan hebben. De betrokken gemeenten zijn immers zelfstandig tot de conclusie gekomen dat een andere bestuurlijke vormgeving van de gemeentelijke indeling meer voordelen zal opleveren voor de inwoners van de betrokken gemeenten. Deze leden zijn echter ook van mening dat een vrijwillige herindeling moet worden beoordeeld op de gevolgen voor de omliggende gemeenten en ondersteunen in deze de opmerkingen in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling dat vrijwillige fusies vanzelfsprekend niet ten koste mogen gaan van de mogelijkheden en kansen van aanliggende gemeenten.

Terecht constateerden de leden van de PvdA-fractie, dat aan dit wetsvoorstel het Beleidskader gemeentelijke herindeling ten grondslag ligt, waarin versterking van de positie van centrumgemeenten een belangrijk uitgangspunt was. Dit beleidsonderdeel, dat onder de noemer C-20-beleid bekend is geworden, hield in dat geïnventariseerd diende te worden of voor een aantal centrumgemeenten, gelegen buiten de Kaderwetgebieden, versterking door middel van herindeling wenselijk zou zijn. Ook in het huidige herindelingsbeleid zoals vastgelegd in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling wordt, naast versterking van (te) kleine gemeenten en vrijwillige herindeling, expliciet aandacht gegeven aan versterking van centrumgemeenten. Hiermee mag duidelijk zijn dat het kabinet dit uitgangspunt nog ten volle tot zijn verantwoordelijkheid acht. In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van het CDA kan worden vastgesteld, dat de nieuw te vormen gemeente Venlo voldoende ruimte op eigen grondgebied heeft om de komende 25 jaar woningbouw, bedrijventerreinen en overige centrumfuncties te realiseren en daarmee de rol van motor in de regio te vervullen.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks, SGP, RPF en GPV refereerden allen aan het op 3 april 2000 aan mij aangeboden advies van de Stuurgroep krachtige gemeenten. Deze stuurgroep heeft in 6 gebieden waar geruime tijd geen herindeling heeft plaatsgevonden een analyse gedaan om te bezien of daar eventueel gekomen kan worden tot versterking van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindeling. Het ging daarbij om knelpunten die de slagkracht en het probleemoplossend vermogen van de betrokken gemeenten ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken in betekende mate aantasten. In het advies gaf de stuurgroep aan dat zij van mening was het voorstel rond Venlo aan de krappe kant was en dat zij zich goed zou kunnen voorstellen dat de Tweede Kamer een andere maatvoering kiest. Ik constateer een zekere steun voor deze opvatting van de stuurgroep bij verschillende fracties. Ik zal in het vervolg van deze nota ingaan op de inhoudelijke vragen die over deze wetsvoorstellen zijn gesteld, maar met betrekking tot een standpunt over het gehele advies van de Stuurgroep krachtige gemeenten beraad ik mij nog. Ik wil daarover te zijner tijd graag met de Tweede Kamer van gedachten wisselen.

De geschiedenis van de vrijwillige herindeling deed bij de leden van de fractie van de PvdA de vraag rijzen of de versterking van de gemeente Venlo via het C20-beleid mogelijk het hoofdmotief is geweest om versneld tot deze vrijwillige herindeling te komen. Deze leden verwezen hierbij naar het volgende chronologische overzicht, waarbij de gemeenteraad van Grubbenvorst op 7 september 1995 nog uitsprak dat hij nog geen noodzaak zag tot herindeling van de gemeente Grubbenvorst. In de notitie Vernieuwing bestuurlijke organisatie van 15 september van hetzelfde jaar kondigde het toenmalige kabinet het C20-beleid aan voor onder meer Venlo. Op 30 januari 1996 presenteerde de gemeente Venlo op verzoek van gedeputeerde staten van Limburg een knelpunteninventarisatie. Dit rapport werd tevens aan de buurgemeenten verzonden. De gemeenteraden van Broekhuizen, Grubbenvorst en Horst namen op respectievelijk 4, 14 en 19 maart 1996 een principebesluit voor samenvoeging op het moment dat een onderzoek van Bureau Berenschot naar de meerwaarde van samenvoeging nog niet was afgerond. Deze leden concludeerden uit dit overzicht dat het in de gemeente Grubbenvorst wel erg snel is gegaan en zij vroegen of de verdere voortgang zich wel verdraagt met de geest van artikel 3, eerste lid van de Wet arhi.

Hoewel er in de gang van zaken sprake lijkt van een zekere samenloop van de gebeurtenissen in deze gemeenten met het begin van de procedure in Venlo, is er daarnaast in deze tijd ook sprake van een groeiende slechte situatie van de gemeente Broekhuizen. Deze gemeente had al eerder op de nominatie gestaan om te worden heringedeeld, hetgeen niet was geëffectueerd. Allengs werd echter duidelijk dat deze gemeente niet langer in staat was haar basistaken uit te voeren die een gemeente dient uit te voeren en het lag voor de hand dat naar een levenskrachtige combinatie van onder meer beide gemeenten werd gezocht. Er is in dit geval mijns inziens niet in strijd met de geest van de Wet arhi gehandeld. Artikel 3 van deze wet heeft tot doel te voorkomen dat het overleg aan het begin van een herindelingsprocedure (ex artikel 2 van de Wet arhi) doorkruist wordt door ontwerperegelingen die bij gelijklopende besluiten genomen worden door (een aantal van) de bij de overleggen betrokken gemeenten. In dit geval is er eerder sprake van een situatie waarin verschillende losse procedures naast elkaar gevoerd werden in Venlo-Tegelen en in Broekhuizen, Grubbenvorst en Horst.

De leden van de CDA-fractie hanteerden bij het beoordelen van de voorliggende herindelingsvoorstellen de knelpuntenbenadering, wat wil zeggen dat in beginsel herindeling alleen acceptabel wordt geacht indien er sprake is van een evident ruimtelijk en/of bestuurlijk-juridisch knelpunt. De bewijslast om de meerwaarde van herindelingsvoorstellen aan te tonen ligt altijd bij diegenen die tot verandering van grenzen willen overgaan. Binnen dit kader vormen de provinciale voorstellen een belangrijk referentiepunt. De mate van draagvlak voor (deel)voorstellen binnen provinciale staten en de inhoudelijke afstand van de provinciale voorstellen tot de knelpuntenbenadering bepalen voor de leden van de CDA-fractie in beginsel de marges om tot eventuele aanpassing over te gaan. Het draagvlak onder betrokken gemeenten speelt eveneens een rol in de totaalafweging. De aan het woord zijnde leden merkten volledigheidshalve op dat het accent in hun beoordelingskader anders wordt gelegd dan dat van de regering. Een grondige, inhoudelijke toets staat voorop en in dat kader spelen de provinciale adviezen een rol. Verder hechtten deze leden veel waarde aan een herindeling van onderop en aan het draagvlak voor de herindeling bij burgers in de betrokken gemeenten.

Zoals bekend heeft het kabinet de uitgangspunten die gelden bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen vastgelegd in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling, waarnaar hiervoor reeds is gewezen. Het

belangrijkste verschil tussen het zogenoemde knelpuntenbeleid waarvoor de leden van genoemde fracties kiezen, dat in 1986/1987 als zodanig is geformuleerd, en de uitgangspunten van het huidige rijksbeleid is vooral gelegen in de toekomstgerichtheid ervan. Immers, het rijksbeleid is voorwaardenscheppend bedoeld en een middel om te komen tot gemeenten die in de toekomst over voldoende basiskwaliteit kunnen beschikken. Het rijksbeleid is er dan ook op gericht omstandigheden die het huidige of toekomstig bestuurlijk functioneren van gemeenten kunnen belemmeren (in die meer algemene zin is het woord knelpunten in de inleiding van de memorie van toelichting ook bedoeld) te voorkomen of op te lossen. Het huidige beleid is minder gericht op (incidentele) knelpunten en meer gebaseerd op algemeen bestuurlijk-organisatorische argumenten. Overigens is ook in het Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 1995 vastgelegd, dat de daarin opgenomen uitgangspunten een uitwerking waren van een eerder geconstateerde accentverschuiving in het herindelingsbeleid. De knelpuntencriteria van het in 1986/1987 geformuleerde beleid kunnen in voorkomende gevallen derhalve wel een rol spelen. Ik zou de verschillen in visie en benadering tussen het indertijd vastgelegde knelpuntenbeleid en het huidige herindelingsbeleid dan ook enigszins willen relativeren, of – zoals de leden van de fractie van het CDA het aanmerkten – het willen omschrijven als het leggen van een verschillend accent in beoordelingskader.

Overigens, dit in reactie op een vraag van dezelfde leden, zullen intergemeentelijke samenwerking of andere vergelijkbare structuren zoals een bedrijfsregio of projectmatige samenwerking dikwijls gewenst blijven, ook indien gemeenten door middel van herindeling een zodanige schaal hebben dat zij geacht kunnen worden aan de eisen van basiskwaliteit te voldoen. Het kabinet beschouwt die mogelijkheden als hulpstructuren voor de behartiging van met name uitvoerende taken. Bij verdelende en sturende taken biedt samenwerking onvoldoende zekerheid dat zij op adequate wijze worden vervuld. Met name bij tegengestelde belangen is het risico groot dat die samenwerking al snel improductief en kwetsbaar blijkt, omdat men te zeer afhankelijk is van de goede wil van (één van) de betrokken partijen. Hulpstructuren hebben een nuttige functie in aanvulling op de bestuurlijke hoofdstructuur. Maar wanneer gemeenten de hun toekomstige taken niet langer effectief zelf kunnen vervullen en de verantwoordelijkheid verschuift naar hulpstructuren die een sturende positie ten opzichte van de gemeenten gaan innemen, vormt dit een uitholling van de bestuurlijke hoofdstructuur die het kabinet niet wenselijk vindt. Ook de provinciale regierol voor bepaalde bovenlokale of regionale beleidsvraagstukken blijft natuurlijk bestaan, zoals dat ook nu het geval is in de situatie waarbij in provincies zowel grote(re) als kleine(re) gemeenten bestaan.

#### *Gemeenten in een dynamische omgeving*

De leden van de fracties van CDA en GroenLinks vroegen wat de stand van zaken was met betrekking tot de takendiscussie. Is het immers niet zo dat de uitkomst daarvan van invloed zou kunnen zijn op de noodzaak van gemeentelijke herindeling, zo vulden deze leden aan.

In de Nota Inrichting en functioneren van het Binnenlands Bestuur van februari 1999 is een aantal tekortkomingen in de inrichting en het functioneren van het binnenlands bestuur onderkend en zijn aan de hand daarvan de contouren van een samenhangende aanpak geschetst. Eén van de genoemde tekortkomingen betrof de onvoldoende erkenning en facilitering van de in de bestuurlijke praktijk bestaande behoefte aan flexibele en dynamische taakbehartiging en samenwerking. De bestuurlijke praktijk staat hierbij op gespannen voet met een statische verdeling van overheidstaken tussen de drie bestuurslagen én met het concept dat provincies en gemeenten uniform zijn. Als oplossingsrichting is onder

meer gekozen voor meer flexibiliteit in taakbehartiging en voor samenwerkingsarrangementen-op-maat tussen overheden. Een taken-discussie paste daar niet meer bij. Het gaat erom dat gemeenten sterk genoeg zijn om in het dynamische krachtenveld van mede-overheden en maatschappelijke partners een duidelijke eigen verantwoordelijkheid te nemen en die ook waar te maken. In dezelfde nota is het algemeen bestuurlijk profiel van de provincie eveneens geschetst: een duidelijke verantwoordelijkheid van de provincie ten aanzien van de boven-gemeentelijke problematiek.

Op de vraag van de CDA-fractieleden of de regering in extenso kan ingaan op het algemeen bestuurlijk profiel van de provincie, juist ook in het licht van de in aantocht zijnde wijziging van de WRO en het regeerakkoord op dit punt, kan ik nu nog niet antwoorden. Het kabinet heeft hier nog geen standpunt over ingenomen. Er is hierover op 24 februari jongstleden een discussienota aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestuurd. De discussie hierover moet eerst afgewacht worden.

#### *Procedurele aspecten*

Was het feit dat de provincie andere gemeenten buiten de procedure heeft gelaten van doorslaggevende betekenis geweest om het provincievoorstel te volgen, vroegen de leden van de CDA-fractie. Als de gemeenten opgeheven of gesplitst waren dan zou het totale perspectief drastisch veranderen zo is in de memorie van toelichting gesteld.

In de finale afweging hebben alle feiten en politieke aspecten een rol gespeeld. Eén van de aspecten van die totale afweging was het feit dat in de voorafgaande procedure de gemeenten in het samenhangende gebied rondom Venlo en Tegelen bij deze herindeling slechts betrokken waren ten behoeve van een geplande grenscorrectie met hun gemeenten.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat de motieven waren om op 10 oktober 1995 de provincie Limburg uit te nodigen om de opportuniteit van herindeling te inventariseren en wat de verhouding ervan was met het maken van de zogenoemde regiofoto's. Waarom is niet gewacht op het advies van de Stuurgroep krachtige gemeenten, zo vroegen de genoemde leden. Ook de leden van de D66-fractie legden de relatie tussen de regiofoto's, visitatie c.q. kwaliteitstoets. Tegelijkertijd stelden deze leden de vraag hoe de samenloop procedureel moet worden gezien

In 1995 is in vervolg op het Beleidskader van 15 september 1995 aan een aantal provincies gevraagd of gemeentelijke herindeling een oplossing zou kunnen betekenen voor de problematiek van de inliggende centrumgemeenten. Hiervoor is al aangeduid dat dit het zogenoemde C20-beleid betrof. In vervolg op de afspraken in het regeerakkoord van 1998 is een ander traject in werking gesteld, namelijk de analyse van gemeenten waar al geruime tijd geen herindeling had plaats gevonden. Daarmee werden niet de bovengenoemde centrumgemeenten bedoeld. De regiofoto's zijn als instrument ontwikkeld door de Stuurgroep krachtige gemeenten. Met het beleid ten aanzien van centrumgemeenten en ten aanzien van gemeenten waar geruime tijd geen herindeling heeft plaatsgevonden worden twee elementen nagestreefd van hetzelfde herindelingsbeleid, namelijk het zorgen voor de versterking van centrumgemeenten en het beogen van een zekere basiskwaliteit voor gemeenten waar geruime tijd geen herindeling heeft plaatsgevonden. De stuurgroep heeft in haar advies een opmerking gemaakt over de onderhavige herindeling. Oorspronkelijk is deze stuurgroep echter aan de slag gegaan in gemeenten in Noord-Limburg waar al geruime tijd geen gemeentelijke herindeling had plaatsgevonden. Dat was namelijk de categorie gemeenten die in het regeerakkoord genoemd was. Op verzoek van Venlo

en Tegelen zelf zijn deze gemeenten, vanwege hun ligging midden in het relevante gebied en hun centrumfunctie, ook bij de rondetafelgesprekken van de Stuurgroep krachtige gemeenten betrokken, waarna als logische stap ook de gemeenten Horst, Grubbenvorst en Broekhuizen daarbij zijn betrokken. Zoals ik hierboven al meldde, zal ik later met een standpunt over het gehele advies van de Stuurgroep krachtige gemeenten naar buiten treden.

De leden van de fractie van het CDA vroegen de regering of niet voorbijgegaan is aan de uitspraak van de commissie van onafhankelijke deskundigen, naar aanleiding van een verzoek ex. art. 285 Gemeentewet van gemeente Venlo. Deze commissie heeft indertijd in haar advies van 7 juli 1997 aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken geconcludeerd dat de door de gemeente Venlo naar voren gebrachte bezwaren ongegrond waren. De staatssecretaris heeft deze conclusie onderschreven. Het kabinet ziet geen direct verband tussen de door de Stuurgroep krachtige gemeenten gemaakte regiofoto's en de betreffende uitspraak van de commissie van onafhankelijke deskundigen.

Ook stelden de CDA-fractieleden de vraag wat de overwegingen van de voormalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken waren tot instemming met het advies van de commissie van onafhankelijke deskundigen over de procedurele bezwaren van de gemeente Tegelen. Voormalig staatssecretaris mw. Van de Vondevoort heeft op 11 juli 1997 de conclusie van de Commissie van onafhankelijke deskundigen over Tegelen onderschreven. De conclusie was de volgende: hoewel provinciale staten hadden gemeld dat hun standpunt vóór de start van de procedure een voorlopig standpunt was, was daarmee toch de schijn gewekt dat het hier een voorstel betrof dat reeds grotendeels vaststond. De staatssecretaris noch het kabinet was partij in de rechterlijke procedure die daarop is gevolgd: dat was een zaak tussen de gemeente Tegelen en de provincie Limburg. Er is dan ook geen aanleiding geweest voor de staatssecretaris om op haar conclusie terug te komen. De kopieën van de uitspraken van 9 september 1997, 8 januari 1998 en van 19 november 1999, alsmede de gevoerde correspondentie voeg ik op verzoek van deze leden als bijlagen bij deze nota.

In reactie op vragen van de leden van de D66-fractie over de toekomst van het oostelijk van de Maas gelegen deel van Noord-Limburg verwijs ik naar de initiatieven die onder regie van de provincie plaatsvinden in het kader van de discussienota «Gewicht en gewogen». De nieuwe ontwikkelingen en de eisen die op het lokaal bestuur afkomen heeft de provincie doen besluiten een set uitgangspunten te ontwikkelen waarbij bestendigheid en continuïteit van de bestuurlijke organisatie hand in hand dienen te gaan met de dynamiek van het inspelen op nieuwe ontwikkelingen. In dat kader heeft de provincie in nauwe samenspraak met betrokken gemeenten ijkpunten ontwikkeld aan de hand waarvan een zogenoemd soortelijk gewicht kan worden bepaald. De genoemde activiteiten op het terrein van de bestuurlijke organisatie geven aan dat wordt nagedacht over de bestuurskracht van gemeenten en hun vermogen om hun basisfuncties naar behoren te kunnen vervullen. Het kabinet acht het aangewezen om de uitkomsten van het traject rond «Gewicht en gewogen» af te wachten en zal de discussie in Limburg blijven volgen. Om die reden heeft het kabinet nog geen uitgekristalliseerde visie over het genoemde gebied. De vraag van dezelfde leden omtrent de analyse over de toekomst van Venlo in verband met een mogelijk samengaan van de gemeente Maasbree met Helden acht ik vooralsnog niet aan de orde. Het voorliggende voorstel biedt, naar de mening van het kabinet, een adequate oplossing voor de problemen van de centrumgemeente Venlo.

Bij de totstandkoming van de provinciale ontwerp-regeling is gebleken dat betrokken gemeenten, met name Venlo en Tegelen, van mening verschilden met de opvattingen van de provincie. De leden van de fracties van PvdA en CDA stelden hierover vragen. De leden van de PvdA-fractie vroegen specifiek naar de oorzaak van het verschil van inzicht.

De voorkeur van de gemeente Venlo gaat uit naar een herindeling, inhoudende de vorming van een nieuwe centrumgemeente bestaande uit de huidige gemeenten Venlo, Tegelen, Belfeld, de kern Grubbenvorst en het aanpalende bedrijvencomplex rond de tuinbouwveiling Zuidoost-Nederland, de kern Velden en de kern Baarlo. De opvattingen van Tegelen kwamen aanvankelijk neer op een voorkeur voor zelfstandigheid. In het geval waarin herindeling onontkoombaar zou zijn opteerde de gemeente voor een grootschaliger herindeling, te weten de optie Venlo-plus.

In het kader van het C-20 beleid heeft de toenmalige staatssecretaris de vraag aan – onder meer – het provinciebestuur van Limburg voorgelegd of gemeentelijke herindeling een oplossing zou kunnen betekenen voor de problemen waarmee een aantal centrumgemeenten in Limburg kampten. Het provinciebestuur is met deze vraag aan de slag gegaan en heeft uiteindelijk een herindelingsprocedure geëntameerd voor Venlo-Tegelen en Sittard-Geleen. Vanuit de positie van de Rijksoverheid past gedurende die procedure geen andere rol dan een observerende, waar het de verhouding tussen het provinciebestuur en gemeentebesturen ten aanzien van die gemeentelijke herindelingen betreft. Wel zou vanzelfsprekend kunnen worden gereageerd op het herindelingsplan dat wordt toegestuurd en bestaat er voor gemeenten de mogelijkheid ex art. 285 van de Gemeentewet het oordeel van de minister te vragen inzake de procedure zoals die door de provincie is gevoerd. Dat is in Limburg gebeurd. Er waren zowel procedurele als inhoudelijke bezwaren tegen de voorstellen van de provincie. De gemeente Tegelen was naar het oordeel van de staatssecretaris op advies van de Commissie van onafhankelijke deskundigen onvoldoende recht gedaan waar het de procedure betrof: de provincie had de facto de schijn gewekt dat het voorstel bij voorbaat reeds grotendeels vaststond, doordat provinciale staten reeds vóór het overleg ex artikel 2 van de Wet arhi hadden ingestemd met het plan op hoofdlijnen. De andere gemeenten kregen op hun inhoudelijke bezwaren tegen de voorstellen geen uitsluitend omdat op dat moment van de procedure uitsluitend naar de zorgvuldigheid van de provinciale procedure wordt gekeken. Wat betreft Tegelen heeft staatssecretaris Van de Vondervoort indertijd in haar oordeel aanbevolen dat de gemeente Tegelen nogmaals door de provincie gehoord zou worden, hetgeen toen ook is gebeurd vóór de vaststelling van de ontwerp-regeling door provinciale staten.

In reactie op een vraag van de leden van de PvdA-fractie antwoord ik dat er op zich niets op tegen is als gedeputeerde staten of provinciale staten een zeker idee van een eventuele herindeling ontwikkelen. In de geest van artikel 2 van de Wet arhi past evenwel een open discussie waarin vanuit een inhoudelijke analyse van de situatie in het desbetreffende gebied of in de desbetreffende gemeenten alle mogelijke opties de revue kunnen passeren.

De leden van de fracties van PvdA en SGP vroegen de regering waarom er niet is gekozen om beide onderhavige wetsvoorstellen samen te voegen tot één voorstel. Getuigt dit niet van een verbrokkelde aanpak, zo vroegen de SGP-fractieleden.

Dat de provinciale voorstellen niet in elkaar zijn geschoven heeft vooral te maken met de verschillende data van vaststelling van de ontwerp-regelingen. Ook is door de twee afzonderlijke voorstellen mede aangegeven dat aan deze herindelingsvoorstellen geen streeksgewijze analyse is voorafgegaan. Uiteraard zijn de regelingen wel in hun onderlinge samenhang bekeken.



De leden van de D66-fractie vroegen de regering een reactie ten aanzien van de uitspraken van de voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die stelde de provinciale voorstellen een maatje te klein te vinden. De gedane uitspraken zijn gedaan naar aanleiding van een oriënterend werkbezoek door mijn ambtsvoorganger aan het betreffende gebied. In de periode daarna zijn alle argumenten voor en tegen een grotere maatvoering in een zorgvuldig afwegingsproces beoordeeld en is er uiteindelijk door het kabinet voor gekozen het provinciale voorstel ongewijzigd over te nemen. In de memorie zijn daarvoor ook de argumenten gegeven.

## **2. Inhoud van de voorstellen**

### *2.1 De samenvoeging Venlo-Tegelen*

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van de PvdA kan ik melden dat in het voorbereidingstraject van dit wetsvoorstel op de gebruikelijke wijze informatie-uitwisseling heeft plaatsgevonden met andere betrokken ministers. Dezelfde leden vroegen de regering om een reactie op het onderdeel van het rapport Grotestedenbeleid in Venlo van 14 juli 1999 van de visitatiecommissie Grotestedenbeleid, waarin deze de functionele argumenten van het college van burgemeester en wethouders van Venlo voor samenvoeging met enkele randgemeenten valide acht. Ik merk hierover allereerst op, dat de visitatiecommissie heeft benadrukt niet te willen treden in de politieke afwegingen die bij een dergelijke situatie in het geding zijn. Dat de commissie de functionele argumenten op zichzelf valide vindt, is, zeker indien dit zoals de commissie heeft gedaan specifiek vanuit de centrumgemeente zelf wordt gezien, niet onbegrijpelijk. Het kabinet heeft er echter bij de uiteindelijke afweging van alle feiten en politieke aspecten voor gekozen het provinciale advies te volgen, mede gelet op hetgeen hierover in het regeerakkoord is vastgelegd. Dit is overigens niet gebeurd dan nadat het voorstel een grondige toets had doorstaan, waarvan de door het kabinet gewogen aspecten expliciet in de memorie van toelichting tot uitdrukking zijn gebracht, met name ook bij de beoordeling van de zogenoemde Venlo-plus variant. Door de samenvoeging van Venlo en Tegelen, aangevuld met de in het onderhavige voorstel opgenomen grenscorrecties wordt naar het oordeel van het kabinet de nieuwe gemeente voor de langere termijn in staat gesteld de haar toevallende taken en bevoegdheden adequaat uit te voeren en haar centrumfunctie waar te maken. Het perspectief van een totale samenvoeging van andere buurgemeenten met Venlo-Tegelen is wel in de zogenoemde Venlo-plus variant aan de orde geweest, waarvoor de gemeenten Venlo en Tegelen uiteindelijk kozen. Daarin was met name de mogelijkheid van een samengaan met de gemeente Belfeld opgenomen. In de memorie van toelichting is op dit aspect ingegaan en aangegeven waarom het kabinet van mening is dat dit een arbitraire en willekeurige keus zou betekenen. Het zou inderdaad, zoals de leden van de fractie van de PvdA het omschreven, een drastische verandering van het perspectief betekenen waarvoor het kabinet uiteindelijk niet heeft gekozen. Ook de Stuurgroep Krachtige Gemeenten komt in haar bevindingen tot de conclusie, dat de schaalgrootte van Venlo-Tegelen ook na de herindeling een punt van zorg blijft. De leden van de fracties van VVD en D66 refererden hieraan. De leden van eerstgenoemde fractie vroegen ook of de nieuwe gemeente de komende 25 jaar haar functie van logistiek en infrastructureel knooppunt en centrumgemeente kan uitoefenen. In hoeverre zou het wenselijk zijn de beoogde gemeente Venlo-Tegelen zodanig op te schalen dat een inwonertal van meer dan 100 000 inwoners binnen afzienbare tijd in zicht komt, zo wilden deze leden tevens weten. Het kabinet is van mening, zoals hiervoor ook aangegeven, dat met dit voorstel de noodzakelijk randvoorwaarden ook voor de langere termijn

voor het vervullen van haar taak en functie voor de nieuwe gemeente worden gegeven. Vanuit dat oogpunt is er ook geen reden voor zorg. Daarnaast heeft het kabinet in de memorie van toelichting aangegeven, dat in de toekomst in het gebied een herindeling in procedure zou komen zeker de ruimtelijke uitbreidingsmogelijkheden en functionele relaties met Venlo-Tegelen meegewogen moeten worden, juist om te voorkomen dat de centrumgemeenten op slot zou worden gedaan. Daarmee is op dit moment de bestuurlijke en functionele positie van de nieuwe gemeente voldoende gewaarborgd. Het streven naar een bepaald inwonertal, zoals door de leden van de fractie van de VVD genoemd, is geen onderdeel van het herindelingsbeleid en heeft in de afwegingen van het kabinet geen rol gespeeld.

Met betrekking tot de positie van ondernemingsraden, waarnaar de leden van de fractie van D66 vroegen, geldt het volgende. Bij brief van 16 februari 2000 (kamerstukken II, 1999–2000, 26 331, nr. 13) bent u geïnformeerd over de beschikking van de Hoge Raad in de door de provincie Zuid-Holland aangespannen zaak over de rol van ondernemingsraden bij gemeentelijke herindeling. De uitspraak hield in, dat het adviesrecht van ondernemingsraden ten aanzien van publiekrechtelijke besluitvorming niet valt te rijmen met de bedoeling van de wetgever en dat de Wet op de ondernemingsraden bij herindelingen van gemeenten door de Ondernemingskamer onjuist werd toegepast. Over de betrokkenheid van ondernemingsraden bij het proces van gemeentelijke herindeling heeft mijn ambtsvoorganger bij brief van 8 juni 1999 een circulaire-brief aan alle provinciebesturen gezonden. De stellingname dat het gezien de belangen van het personeel minder wenselijk is binnen een aantal jaren twee herindelingsoperaties uit te voeren, is vanuit het oogpunt van ondernemingsraden begrijpelijk gelet op de daaruit voortvloeiende (re)organisatieperikelen, maar een onontkoombaar gevolg mocht zich een dergelijke situatie eventueel voordoen.

In reactie op vragen van de leden van de fractie van het CDA merk ik op, dat de argumenten van de kant van het kabinet voor het voorstel zeker niet zijn bedoeld als doelredenering, maar dat gepoogd is de in de ogen van het kabinet relevante feiten en argumenten voor de samenvoeging van Venlo en Tegelen en de grenscorrecties aan te geven. Tevens is een uitgebreide weergave gegeven van de afwegingen die het kabinet heeft gemaakt en de discussiepunten die in het proces aan de orde zijn geweest. Het argument in de memorie van toelichting dat met dit voorstel recht wordt gedaan aan een gegroeide situatie waarin de gemeenten Venlo en Tegelen in feite één stedelijk gebied zijn gaan vormen, is niet bedoeld als precedent, noch als een zelfstandig argument voor gemeentelijke herindeling in identieke situaties. Er is de feitelijke constatering mee aangeduid, dat sociaal-geografisch gesproken het stedelijk gebied van beide gemeenten als een geheel kan worden aangemerkt. Door de samenvoeging en de eveneens voorgestelde grenscorrecties zal de nieuwe centrumgemeente Venlo-Tegelen beter in staat zijn haar functie in de regio waar te maken. De discussie over en de beoordeling van herindelingsvoorstellen moet mijns inziens zoveel mogelijk op basis van algemene uitgangspunten worden gevoerd, waartoe de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling de nodige ijkpunten verschaft. Het herindelingsbeleid dat daarin is vastgesteld is voorwaardenscheppend bedoeld en een middel om te komen tot gemeenten die nu en in de toekomst over voldoende basiskwaliteit, zoals eveneens in de genoemde notitie is omschreven, kunnen beschikken. Het rijksbeleid is er dan ook op gericht belemmeringen in het bestuurlijk functioneren van gemeenten te voorkomen, en – waar zij zijn – op te lossen. Om die reden is het niet wenselijk de argumenten slechts te focussen op de oplossing van eventuele knelpunten, waarnaar de leden van de fractie van het CDA vroegen.

Dat in de memorie van toelichting geen specifieke knelpunten zijn opgenomen, zoals de leden van de fractie van de SGP opmerkten, wordt verklaard uit het gegeven, dat het onderhavige voorstel voortvloeit uit het in 1995 vastgestelde kabinetsbeleid, dat indertijd onder de noemer C20-beleid bekend is geworden. Dit hield – zoals hiervoor reeds is gememoreerd – in dat geïnventariseerd diende te worden of voor een aantal centrumgemeenten gelegen buiten de Kaderwetgebieden versterking door middel van gemeentelijke herindeling wenselijk zou zijn. Bij brieven van 24 januari 1996, 26 augustus 1996 en 18 december 1996 (kamerstukken II, 1995/96, 21 427, respectievelijk nrs. 127, 157 en 162) bent u over de voortgang met betrekking tot dit beleid geïnformeerd.

De leden van de fractie van de SGP wezen er op, dat in de memorie van toelichting is gesproken over het soortelijk gewicht van gemeenten. Zij voerden aan, dat de provincie in haar overwegingen die tot de ontwerp-regeling hebben geleid, dat gewicht bepaald zou hebben aan de hand van vier indicatoren, maar dat uit de memorie van toelichting niet blijkt hoe die factoren gewogen en beoordeeld zijn.

In de memorie van toelichting is er inderdaad op gewezen, dat de provincie Limburg een discussienota Gewicht en Gewogen heeft vastgesteld. Bedoeling van het vermelden hiervan was met name aan te geven, dat het denken over de bestuurlijk organisatie in de provincie een voortgaand proces is, waarvoor de provincie nadrukkelijk een rol voor zichzelf ziet weggelegd. Inhoudelijk zijn enkele aspecten uit die nota aangehaald, met name betrekking hebbend op het door de provincie als zodanig aangeduide «soortelijk gewicht» van gemeenten. Aansluitend is opgemerkt, dat de lopende herindelingsprocessen, waaronder het onderhavige voorstel, niet opnieuw worden betrokken bij de discussienota van de provincie.

De leden van de fractie van de SGP vroegen voorts welke conclusies het kabinet verbindt aan het door hen geconcludeerde gegeven, dat het draagvlak voor de samenvoeging van Venlo en Tegelen bij beide gemeenten tamelijk gering is. Ik weeg het draagvlak bij beide gemeenten juist iets anders. Toegegeven, beide gemeenten hebben (voor wat Tegelen betreft: alleen indien blijvende zelfstandigheid niet aan de orde kan zijn) een andere voorkeur, namelijk de zogenaamde Venlo-plus variant. Ik constateer, dat van die verdergaande variant de samenvoeging van beide gemeenten onderdeel uitmaakt. Het kabinet heeft van deze voorkeur van betrokkenen kennis genomen, maar heeft om redenen die in de memorie van toelichting zijn vermeld het voorstel van de provincie Limburg overgenomen. Zoals eerder verwoord is het kabinet van mening, dat door de samenvoeging van Venlo met Tegelen, inclusief de in het voorstel opgenomen grenscorrecties, de nieuwe gemeente voor de langere termijn in staat wordt gesteld de haar toevallende taken en bevoegdheden adequaat uit te voeren en haar centrumfunctie waar te maken.

## *2.2 De samenvoeging Broekhuizen, Grubbenvorst en Horst*

De procedure tot samenvoeging van de gemeenten Broekhuizen, Grubbenvorst en Horst is gestart op verzoek van deze drie gemeenten zelf. Het betreft hier derhalve een initiatief van onderop. Dergelijke vrijwillige herindelingen acht het kabinet in beginsel positief. Het is immers een verantwoordelijkheid van gemeentebesturen ook zelf na te denken over hun toekomst en een afweging te maken of zij ook op termijn kunnen voldoen aan de vereiste basiskwaliteit waarin gemeenten behoren te voldoen. Ik ben het met de leden van de fracties van de PvdA en D66 eens dat vrijwillige fusies vanzelfsprekend niet ten koste mogen gaan van de mogelijkheden en kansen van aanliggende gemeenten. Het kabinet heeft deze vrijwillige fusie ook vanuit deze optiek beoordeeld en is tot de slotsom gekomen dat niet kan worden gesproken van een herindeling

«met de rug naar de grote stad». Wel is de voorliggende samenvoeging van de plattelandsgemeenten en de daaraan voorafgaande arhi-procedure vanwege de relatie (grenscorrectie met Grubbenvorst) met het herindelingsplan Venlo-Tegelen gestart. Door deze samenvoeging ontstaat een krachtige, landelijke gemeente, die met name gericht is op de agri-business. In reactie op vragen van de leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66 en de SGP heeft het kabinet het ten behoeve van de totstandkoming van deze gemeente niet noodzakelijk geacht Sevenum daarbij te betrekken. Gelet op de doorlopen procedure op grond van de Wet arhi en de door provinciale staten vastgestelde ontwerp-regeling, is geen rekening gehouden met een mogelijke aansluiting van de gemeente Sevenum bij de gemeente Horst aan de Maas, zoals door de burgemeester van de gemeente Horst is gesuggereerd tijdens de hoorzitting van de vaste Kamercommissie. Wel ben ik het met de leden van de PvdA-fractie eens dat in een dergelijk beschreven situatie een overgang van de kern Grubbenvorst naar de gemeente Venlo niet als een aanzienlijke verzwakking van de basis voor de nieuwe gemeente Horst aan de Maas kan worden omschreven. Omdat toevoeging van de gemeente Sevenum aan Horst aan de Maas in de ogen van het kabinet prematuur te noemen is, zijn hier geen conclusies aan verbonden. Bovendien is het kabinet van mening dat het streekplan Noord- en Midden-Limburg geen aanknopingspunten biedt voor de stelling, dat deze kern in feite deel uitmaakt van het stedelijk gebied Venlo-Tegelen. Het kabinet heeft geoordeeld, dat er geen zwaarwegende argumenten bestaan om de huidige gemeente Grubbenvorst over meerdere gemeenten op te splitsen. Andersom kan wel worden gezegd dat de kern Grubbenvorst, inclusief de veiling ZON, een meerwaarde vormt voor de gemeente Horst aan de Maas. Hiermee meen ik de vraag van de PvdA fractieleiden naar een heldere uiteenzetting voor deze keuze te hebben beantwoord.

De leden van de fracties van PvdA en CDA vroegen de regering op welke wijze de nieuwe gemeente Horst aan de Maas invulling geeft aan wijk- en/of dorpsraden.

In een eerdere fase van deze procedure hebben de besturen van de drie gemeenten uitgesproken, dat binnengemeentelijke decentralisatie in de nieuwe gemeente Horst aan de Maas wordt vorm gegeven door voortzetting en uitbouw van de reeds bestaande dorpsraden in Horst, zodat deze hun functie als platform voor burgers en als schakel tussen burgers en gemeentebestuur versterken.

In reactie op een vraag van de leden van de fractie van het CDA hoe het staat met de ontwikkeling van Californië kan ik melden dat op basis van een MER de mogelijkheden van projectvestigingen glastuinbouw worden onderzocht.

### *2.3 Grenscorrectie Tradeport-Noord*

Zowel de leden van de PvdA-fractie als de leden van de fractie van D66 lieten in hun vraagstelling doorschemeren dat zij het voorliggende wetsvoorstel aan de krappe kant vinden. Zij wierpen dan ook de vraag op of de voorgestelde herindeling wel past binnen het vigerende beleidskader herindeling.

De indiening van beide wetsvoorstellen getuigt vanzelfsprekend van het feit dat het kabinet van mening is dat beide voorstellen passen binnen het geldende Beleidskader gemeentelijke herindeling. Zoals hiervoor is opgemerkt vloeit dit voorstel voort uit het in 1995 vastgestelde kabinetsbeleid, dat indertijd onder de noemer C20-beleid bekend is geworden. De uitgangspunten van het C20-beleid vormden ook de reden dat in dit kader relatief beperkte voorstellen rond alleen die centrumsteden zijn ingediend in plaats van een streeksgewijze aanpak. Toch ben ik van mening dat het

onderhavige voorstel voor de gemeente Venlo in voldoende mate soelaas biedt. Een min of meer aaneengesloten stedelijk gebied wordt door middel van dit voorstel vanuit een centraal punt aangestuurd. Ten behoeve van de ontwikkeling van het Logistieke Knooppunt Venlo (LKV) biedt de uitbreiding van zo'n 500 ha naar verwachting voldoende ontwikkelingsmogelijkheden voor de komende 20 tot 25 jaar. De noordgrens van het LKV loopt tot aan de Sevenumse weg en de oostgrens wordt gevormd door de A73. Deze grens is gebaseerd op de raming van de toekomstige ruimtebehoefte van het LKV, rekening houdend met de restricties voor bedrijfsvestiging in verband met de ligging van het grondwaterbeschermingsgebied Californië. Ook met het oog op de toekomstige ontsluitingsstructuur op de A73 is het noodzakelijk om het gebied tot aan de oostkant van de A73 te betrekken bij de grenscorrectie. Daarmee is dit voorstel, in reactie op opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie, weliswaar deels een formalisering van de feitelijk reeds bestaande situatie, maar biedt het voor het stedelijk gebied rond Venlo ook voldoende ontwikkelingsmogelijkheden. In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie, merk ik op dat de grenscorrectie ten behoeve van Tradeport-Noord dan ook niet zozeer tot het oplossen van concrete knelpunten leidt, als wel tot het bieden van voldoende ontwikkelingskansen voor de centrumgemeente Venlo.

Het kabinet deelt de bezwaren van Venlo en Tegelen tegen de voorgestelde herindeling niet, zo antwoord ik op een vraag van de leden van de fractie van het CDA.

Het kabinet betreurt het dat beide betrokken gemeenten zich onvoldoende kunnen vinden in het voorstel. Vanzelfsprekend is hun argumentatie zorgvuldig afgewogen. In het voorgaande is nog eens kort weergegeven waarom het kabinet uiteindelijk voor overname van de provinciale ontwerpregeling heeft gekozen. Het kabinet is het in essentie eens met de opvatting van de gemeente Venlo dat de feitelijke samenhang in het gebied groter is dan louter tot uitdrukking komt in de voorgestelde herindeling. Toch is het van mening dat het voorliggende voorstel – aangevuld met de grenscorrecties uit de jaren 1992, 1993 en 1996 waardoor grondgebied van de gemeenten Grubbenvorst, Maasbree en Sevenum is overgegaan naar de gemeente Venlo – voldoende tegemoet komt aan de functie-eisen die worden gesteld aan een centrumstad als Venlo. Naast de mogelijkheden die het voorstel biedt om Venlo als logistiek en infrastructureel knooppunt verder te ontwikkelen, is er voldoende ruimte om te voorzien in de woningbehoefte van de gemeente. In reactie op een vraag van de CDA-fractieleden kan ik melden dat per 1 januari 1999 het stedelijk gebied Venlo-Tegelen 36 500 woningen telde. Tot 2010 zullen ca. 3500 woningen gebouwd worden; daarna tot 2020 nog eens ca. 2350. Er zijn volgens de mij door de provincie geleverde informatievoor de komende jaren voldoende woningbouwlokaties beschikbaar met een oppervlakte van circa 350 ha.

#### *2.4 Arcen en Velden en Maasbree*

De leden van de fractie van de SGP achtten het een gemis, dat de in het wetsvoorstel vervatte grenscorrecties ten koste van Arcen en Velden, Maasbree en Belfeld niet in de memorie van toelichting worden genoemd, laat staan gemotiveerd. Hoewel dit summier is gebeurd, wijs ik toch graag op de inleiding van de memorie van toelichting, waarin de grenscorrectie met Arcen en velden is gemotiveerd om redenen van een logisch grensbeloop, de grenscorrectie met Maasbree (hoewel deze gemeente daar niet is genoemd) is gemotiveerd ten behoeve van een militair oefenterrein vanuit de Venlose kazerne en de grenscorrectie met Belfeld is gemotiveerd ten behoeve van de lokale bedrijvigheid. Overigens sluiten de in het voorstel opgenomen grenscorrecties aan bij het provinciale voorstel en bij de motivatie van de provincie. Mede hierom en gelet op het uitgangspunt

dat grenscorrecties in principe op het niveau van de provincie kunnen worden afgehandeld, zijn de grenscorrecties in dit voorstel niet uitgebreid toegelicht.

In antwoord op vragen van de leden van de fracties van PvdA en D66 stel ik vast dat de gemeenten Arcen en Velden en Maasbree beide vanzelfsprekend zijn betrokken bij de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel. Dit heeft immers geresulteerd in een tweetal grenscorrecties met die gemeenten teneinde een meer logisch grensbeloop te realiseren. Er is bewust niet gekozen om de kernen Velden en Baarlo, beide respectievelijk gelegen in de gemeente Arcen en Velden en de gemeente Maasbree, bij Venlo te voegen. Een belangrijke reden daarvoor is dat in de voorafgaande procedure de gemeenten in het samenhangende gebied rondom Venlo en Tegelen bij deze herindeling slechts betrokken waren ten behoeve van een geplande grenscorrectie met hun gemeenten. Als het kabinet in haar afweging had gekozen voor een opheffing of een mogelijke opsplitsing van de desbetreffende gemeenten dan zou het totale perspectief van het voorstel drastisch wijzigen. Het kabinet heeft uiteindelijk, in navolging van de provinciale ontwerp-regeling, slechts voor de voorgestelde grenscorrecties gekozen.

### *2.5 Beoordeling van de claim Venlo-plus*

De kritische kanttekeningen die de gemeente Venlo bij het voorliggende wetsvoorstel heeft geplaatst hebben ertoe geleid dat deze gemeente de voorkeur geeft aan de optie Venlo-plus. Deze variant bestaat uit een samenvoeging van Venlo-Tegelen, waarbij naast de grenscorrecties die reeds in het voorstel zitten, eveneens Belfeld, de veiling en de kern Grubenvorst aan de nieuwe gemeente worden toegevoegd.

#### *Veiling*

Er werden door de verschillende fracties veel vragen gesteld over het veilingcomplex Zuid-Oost Nederland (ZON). De leden van de fracties van het CDA, de SGP en GPV/RPF lieten duidelijk merken voorstander te zijn van de door het kabinet voorgestelde keuze waarin dit veilingcomplex onderdeel uitmaakt van de agri-gemeente Horst aan de Maas. De leden van de overige fracties stelden enkele kritische vragen over dit onderdeel. In zijn algemeenheid wenste men nog eens een uitvoerige motivatie voor de door het kabinet gedane keuzes.

Deze motivatie begint bij de vaststelling van het feit dat de te vormen gemeente Horst aan de Maas in het landelijk gebied ligt tussen Venlo en Venray en een sterk agribusinessgebied vormt. Het gebied wordt gekenmerkt door (glas)tuinbouw en heeft potenties om zich verder te ontplooiën als belangrijke opleidings- en onderzoeksplaats ten behoeve van de landbouw. Natuurlijk is het zo dat het veilingcomplex een relatie heeft met de in Venlo liggende productie- en distributiebedrijven, zo antwoord ik mede op een vraag van de leden van de fractie van de VVD naar de samenhang met en oriëntatie op Venlo. Dit neemt niet weg dat het huidige bestuurlijk zwaartepunt van de agrarische economie is gestoeld op een bestuurlijk netwerk in het plattelandsgebied van de gemeente Horst aan de Maas. Een dergelijke analyse over de positie van de veiling wordt ook gemaakt in de brief van de Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB) van 6 april jl., zo antwoord ik tevens op de vraag van de leden van de D66-fractie om een reactie op deze brief. In reactie op vragen van de fractieleden van D66 merk ik op dat een wethouder van de nieuwe gemeente Venlo-Tegelen niet per definitie een vreemde eend in de bijt is in vergaderingen van agrarische coöperaties. Wel is de feitelijke situatie veelal zo, dat bestuurders van landelijke gemeenten reeds via diverse lijnen betrokken zijn bij het netwerk op agrarisch gebied.

Naar het oordeel van het kabinet waren er derhalve voldoende argumenten voor het behoud van de veiling voor de nieuwe gemeente Horst aan de Maas. Het gegeven dat de gemeente Grubbenvorst voor de derde keer grondgebied aan de gemeente Venlo afstaat heeft daarbij geen rol gespeeld. Wel kan dit gegeven worden gezien als een aanwijzing voor het feit dat de samenvoeging Horst, Grubbenvorst en Broekhuizen geen herindeling met de rug naar de grote stad toe is. De vrees voor een dergelijke ontwikkeling is voor het kabinet derhalve ook geen argument geweest, zo antwoord ik in reactie op een opmerking van de leden van de fractie van RPF/GPV.

#### *Kern Grubbenvorst*

De kern Grubbenvorst maakt volgens het streekplan geen deel uit van het stedelijke gebied Venlo-Tegelen. In reactie op vragen van de leden van de fracties van D66 en VVD kan ik melden, dat het voor de hand ligt dat de bewoners zich zowel op de kern Horst als op Venlo oriënteren. Een dergelijk patroon is als regel waarneembaar bij dorpskernen, die binnen een redelijke afstand liggen ten opzichte van centrumsteden. Tevens heeft het veilinggebied een logistieke oriëntatie op Venlo. De door de leden van de VVD-fractie gesuggereerde relaties binnen de gemeente Grubbenvorst zijn aldus voorstelbaar. Desalniettemin kent de kern Grubbenvorst ook een oriëntatie op het platteland. Men denke daarbij aan de gerichtheid op voorzieningen in de kern Horst zoals welzijnsinstellingen, het zwembad, voortgezet onderwijs, volwasseneneducatie, zorgvoorzieningen en niet in de laatste plaats de agri-business.

#### *Belfeld*

De grenscorrectie met de gemeente Belfeld biedt de gemeente Venlo-Tegelen extra uitbreidingsmogelijkheden voor nog te ontwikkelen bedrijvigheid. In deze zin biedt de voorgestelde grenscorrectie dus – in antwoord op een vragen van leden van de fracties van VVD en SGP – een bijdrage aan de oplossing voor de ruimtenood van de nieuwe gemeente Venlo-Tegelen.

Binnen en direct aansluitend op het stedelijk gebied van Venlo-Tegelen zijn nog maar beperkte ruimtelijke mogelijkheden aanwezig voor de vestiging van kleinschalige aan de stad gebonden bedrijven. De ontwikkeling van Tradeport-Noord richt zich vooral op grootschalige logistieke bedrijven die gebonden zijn aan de multimodale infrastructuur.

De grenscorrectie is dan ook nodig om Venlo-Tegelen op langere termijn mogelijkheden te bieden voor kleinschalige bedrijven. Elders binnen het stedelijk gebied zijn de mogelijkheden voor nieuwe bedrijventerreinen zeer beperkt. Bovendien biedt de grenscorrectie de mogelijkheid om het bedrijventerrein en de ecologische zone langs de Aalsbeek (grondgebied van de huidige gemeente Tegelen) in samenhang te ontwikkelen.

Inmiddels heeft het provinciebestuur een verzoek gedaan tot nadere aanpassing van dit grensbeloop tussen Belfeld en de te vormen gemeente Venlo-Tegelen. In dit verzoek wordt voorgesteld om de gemeentegrens te leggen ten noorden van de verbindingsweg tussen de A73 en de N271. Deze grenscorrectie wordt echter niet door alle betrokken gemeenten gesteund. Daarom ben ik, in antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie, van mening dat het de voorkeur verdient deze grenscorrectie zonodig en na afweging van alle relevante feiten en belangen op een later moment door de provincie zelf te laten uitvoeren. Omdat deze grenscorrectie en de tegenstrijdige belangen vanuit de positie van kabinet en parlement niet goed te beoordelen is, ben ik dan ook niet ingegaan op het verzoek van het provinciebestuur.

In reactie op een vraag van de leden van de fractie van D66 merk ik op dat de claim van de gemeente Venlo op de gehele gemeente Belfeld op zich vanuit Venlo bezien begrijpelijk is. Ondanks de valide argumenten van de gemeente heeft het kabinet besloten dat het ongepast zou zijn om tijdens deze procedure, waarin de gemeente Belfeld immers in verband met de grenscorrectie bij de herindelingsprocedure werd betrokken, de gehele gemeente op te heffen. Dit is dan ook de reden waarom het kabinet van mening is dat in verband met een eventuele toekomstige herindeling in dit gebied zeker de ruimtelijke uitbreidingsmogelijkheden en functionele relaties met Venlo-Tegelen nader bezien dienen te worden om te voorkomen dat de centrumgemeente op slot wordt gedaan. Het kabinet acht het vanzelfsprekend dat bij een mogelijke toekomstige herindeling in dit gebied rekening wordt gehouden met de centrumstad. In antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie merk ik op dat het overigens niet is aan te geven wanneer een dergelijke toekomstige herindeling aan de orde zal zijn.

De gemeenteraad van Belfeld heeft zelf uitgesproken dat op termijn een samengaan met een andere gemeente noodzakelijk is. De gemeente heeft daarbij voorkeur voor een fusie met de gemeenten Beesel en Swalmen. Het kabinet spreekt daarover, met in achtneming van de hierboven vermelde voorwaarde, nog geen inhoudelijk oordeel uit. In verband hiermee vroegen de leden van de PvdA-fractie of de relatie tussen de gemeenten Belfeld en Tegelen sterker is dan de relatie van Belfeld met de gemeenten Swalmen en Beesel. Uit informatie verkregen van de provincie leid ik af dat dat wel van een oriëntatie van de gemeenten Belfeld en Beesel op Venlo sprake is, doch niet van een relatie van Belfeld met Tegelen. Het ligt voor de hand dat de kern Belfeld in de toekomst gericht zal zijn op de nieuwe gemeente Venlo-Tegelen.

### **3. Financiële aspecten**

De leden van de fractie van de PvdA vroegen in hoeverre binnengemeentelijke decentralisatie in de nieuwe gemeente Horst aan de Maas kan worden vormgegeven, conform de motie Barth-Hoekema (kamerstukken II, 1999–2000, 26 657, nr. 20).

De hier bedoelde motie, die onderwerp was bij de beraadslagingen inzake het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in West-Overijssel en die door de Tweede Kamer bij herstemming op 14 maart 2000 is aangenomen, houdt een verzoek aan de regering in om voorstellen te doen voor een experimentenfonds binnengemeentelijke decentralisatie. Bedoeling is daarmee binnengemeentelijke decentralisatie te stimuleren. Het belang van besluiten van gemeenten om over te gaan tot vormen van binnengemeentelijke decentralisatie onderschrijf ik ten volle. Het kan daarbij gaan om zeer uiteenlopende, vergaande of minder vergaande vormen daarvan, die wellicht evenzeer onder de noemer «bestuurlijke vernieuwing» te vangen zijn. Van belang is dat besluitvorming daarover door gemeenten zelf, zonder inmenging van andere besturen, gebeurt. In het in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eind 1999 door het Instituut voor Publiek en Politiek uitgegeven essay «Gemeente, Gemeenschap en Territoriaal zelfbeheer» is vastgesteld, dat gemeenten zelf ook zeer aan dit uitgangspunt hechten. Tevens wordt veel waarde toegekend aan de diversiteit in mogelijkheden die onder de noemer van binnengemeentelijke decentralisatie bestaat. De vrijheid voor (georganiseerde) burgers en voor gemeentebesturen om hun bestuurlijke relaties zelf inhoud te geven staat hoog in het vaandel. Aan rijksregels op dit gebied blijkt geen behoefte te bestaan. Ik merk daarbij op, dat in het in 1998 verschenen onderzoeksrapport «Gemeenten in ontwikkeling, herindeling en kwaliteit» van professor Toonen e.a. is geconstateerd, dat herindeling een positieve invloed blijkt te hebben op bestuurlijke vernieuwing. Het kortetermijneffect is daarbij zeker substan-



tiel: de aandacht in heringedeelde gemeenten voor bestuurlijke vernieuwing is gemiddeld 45% groter dan in niet-heringedeelde gemeenten (bij een gemeentegrootte van 20 000 inwoners). In situaties van gemeentelijke herindeling, waarbij door gemeentebesturen dus veelal extra aandacht wordt besteed aan vormen van bestuurlijke vernieuwing, kunnen eventuele financiële consequenties daarvan (die overigens afhankelijk van de door gemeenten gekozen vorm sterk zullen fluctueren) geacht worden te vallen onder de maatstaf herindeling die bij gemeentelijke herindeling gedurende vier jaren wordt uitgekeerd. Deze maatstaf is recent ten opzichte van de voormalige regeling sterk verbeterd, mede door de in goed overleg met de Tweede Kamer aanvullend vastgestelde bijdrage van f 30,- per inwoner. Vanzelfsprekend geldt de gewenningsbijdrage ook voor de nieuw te vormen gemeente Horst aan de Maas. Ik meen voorts, dat voor het Rijk, en wellicht in voorkomende gevallen evenzeer voor provincies, vooral een rol is weggelegd gemeenten en andere belanghebbenden in ondersteunende zin bij te staan onder andere door hen regelmatig te informeren over mogelijkheden op dit gebied en ervaringen die met binnengemeentelijke decentralisatie zijn opgedaan. In dat kader zijn de recent verschenen essays («Gemeente, Gemeenschap en territoriaal zelfbeheer» van het Instituut voor Publiek en Politiek en «De wisselwerking tussen gemeente en gemeenschap» van SGB, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten), die onder andere aan alle gemeentebesturen zijn gestuurd, daarvan een goed voorbeeld.

De financiële begeleiding van rijkswege in het kader van gemeentelijke herindeling bestaat uit de toepassing van de vigerende kaders, waaronder mede begrepen de maatstaf herindeling uit het gemeentefonds, zo antwoord ik de leden van de fractie van het CDA. De financiële consequenties, ook voor de langere termijn, worden in belangrijke mate bepaald door de besluitvorming van de betrokken gemeenten. Het is daarom primair aan hen om de consequenties in beeld te brengen. Daarbij spreekt het vanzelf dat de gemeenten desgewenst een beroep kunnen doen op de deskundigheid die bij het Rijk aanwezig is. Tevens nemen provinciebesturen hierin vaak een belangrijke rol op zich, mede op grond van de Gemeentewet en de Wet arhi. Zo heeft de provincie Limburg een «Handreiking financieel-administratieve aspecten gemeentelijke herindeling» uitgegeven die aan de Limburgse gemeentebesturen ter beschikking is gesteld. Tenslotte mag niet onvermeld blijven dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in 1995 de publicatie «Gemeentelijke herindeling: handleiding voor de uitvoering» heeft uitgebracht, waarin veel praktische informatie omtrent dit onderwerp voor gemeenten is opgenomen.

De leden van de fractie van D66 wezen mijns inziens terecht op het belang van een goede regeling van de herindelingskosten, waarvan hiervoor is opgemerkt dat deze recent sterk is verbeterd. De maatstaf herindeling is ook van toepassing op de gemeente die ontstaat door de samenvoeging van de gemeenten Horst, Grubbenvorst en Broekhuizen. De nieuwe gemeente mag deze extra middelen naar eigen inzicht aanwenden. Zoals in de memorie van toelichting reeds is opgemerkt kan de zwakke financiële situatie van de huidige gemeente Broekhuizen, die dus bij de regering bekend was, naar verwachting voldoende worden opgevangen in de nieuwe gemeente. Overigens wijs ik er ten overvloede op dat de memorie van toelichting is uitgebracht voordat de definitieve, ruimere vaststelling van de maatstaf herindeling plaatsvond.

#### **4. Inwerkingtreding en verkiezingen**

De leden van de fracties van de PvdA en D66 vroegen wanneer de regering duidelijkheid kan geven over het al dan niet tegelijkertijd laten plaatsvinden van verkiezingen voor gemeenteraden en provinciale staten. Ik heb de Tweede Kamer bij brief van 8 mei 2000, kenmerk CW2000/U65 265 geïnformeerd dat het voornemen van het kabinet tot het bewerkstelligen van een combinatie van raads- en statenverkiezingen, niet verder wordt uitgevoerd. Een eventuele combinatie van raads- en statenverkiezingen zal worden betrokken bij de kabinetsreactie op het rapport «Dualisme en lokale democratie» van de staatscommissie-Elzinga. Daarin zal uitvoeriger op de argumenten worden ingegaan.

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