

Vergaderjaar 2009–2010

**32 240**

## **Samenvoeging van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Dit voorstel betreft de integrale samenvoeging van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar tot de nieuw te vormen gemeente Maasduinen. De gemeenten liggen in het landelijk gebied Maasduinen in de kop van Limburg. De nieuw te vormen gemeente zal ruim 38 000 inwoners hebben op ruim 17 865 ha (per 1 januari 2008 had de gemeente Bergen 13 310 inwoners, de gemeente Gennep 5 040 en de gemeente Mook en Middelaar 8 084). De voorgestelde naam van de nieuwe gemeente is Maasduinen.

Het voorstel is gebaseerd op het herindelingsadvies dat is vastgesteld door de provinciale staten van Limburg. Het voorstel is tot stand gekomen op verzoek van de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar. Binnen de gemeente Bergen is weinig draagvlak voor het voorstel. De raad van deze gemeente stemde met een kleine meerderheid tegen het herindelingsontwerp. Vanwege deze achtergrond heeft het kabinet het gevoerde proces zorgvuldig getoetst.

Uit het herindelingsadvies blijkt dat het gebrek aan bestuurskracht, in samenhang met de regionale verhouding en regionale bestuurlijke opgaven in het gebied de belangrijkste redenen zijn geweest voor het starten van de herindelingsprocedure. Samenwerking bleek geen alternatief voor het versterken van de bestuurskracht. In de afgelopen jaren zijn samenwerkingsvormen afgebroken en voornemens tot verdergaande samenwerking tussen gemeenten zijn stuk gelopen door een gebrek aan visie en onderling vertrouwen. Evenmin zijn er andere herindelingsvarianten die kunnen rekenen op een breder draagvlak en die leiden tot de gewenste versterking van de bestuurskracht. Tegen deze achtergrond concludeert het kabinet dat de provincie terecht is overgegaan tot een provinciaal herindelingsadvies, dat geleid heeft tot het voorliggende herindelingsvoorstel.

Hoewel ten tijde van het gevoerde arhi-procedure het oude Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II 2002/03, 28 750, nr. 1) van toepassing was voldoet het herindelingsadvies eveneens aan de criteria

van het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling, dat het kabinet heeft vastgesteld op 3 april 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5).

In deze toelichting wordt een overzicht gegeven van de gevoerde procedure gegeven en zal nader worden ingegaan op de toetsing aan de criteria, genoemd in het vernieuwde beleidskader.

## **2. Totstandkoming van het herindelingsadvies en voorgeschiedenis**

### *2.1 De totstandkoming van het herindelingsadvies*

Aan het onderhavige herindelingsadvies is een lange historie van samenwerking tussen de betrokken gemeenten vooraf gegaan. Deze samenwerking verloopt al enige jaren moeizaam, vanwege het ontbreken van een gezamenlijke visie op duurzame en effectieve samenwerking en op de strategische positie van de regio en de rol en positie van de betrokken gemeenten daarin.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor in 2002 hebben de drie betrokken gemeenten vanaf 2003 invulling gegeven aan een structurele vorm van samenwerking op diverse terreinen. De algemene doelstelling was enerzijds de beleidsmatige samenhang in de regio te versterken en anderzijds de efficiency van de bedrijfsvoering te verbeteren. In 2003 heeft dit geresulteerd in een startdocument bevattende de uitgangspunten voor intensieve samenwerking tussen de drie gemeenten. Ten behoeve van de intensivering van de samenwerking is toentertijd besloten tot de oprichting van een regionale sociale dienst. De samenwerking betreffende de oprichting had moeten leiden tot een verdere uitbreiding en intensivering van samenwerking tussen de drie gemeenten. In 2005 is de samenwerking tot oprichting van een regionale sociale dienst stopgezet, vanwege het ontbreken van een gezamenlijke visie en een gebrek aan vertrouwen. De stopzetting leidde tot een diepgaande vertrouwensbreuk en stagnatie in de samenwerking in zijn geheel. In opdracht van de provincie Limburg is vervolgens een analyse uitgevoerd naar de aard van de problemen bij de samenwerking. Uit de analyse bleek dat de betrokken gemeenten niet in staat zijn om zowel op strategisch en beleidsmatig niveau als op operationeel niveau invulling te geven aan de samenwerking. De drijfveren voor de gemeenten zijn totaal verschillend en het vermogen om die verschillen te overbruggen ontbreekt. De conclusie van de analyse was dat de impasse in de samenwerking alleen doorbroken kon worden door krachtige impulsen van de buiten de drie gemeenten, in casu door de provincie Limburg.

In 2006 hebben de drie gemeenteraden besloten om een gezamenlijke Raadscommissie Samenwerking in te stellen. Op verzoek van de gemeenteraden heeft de provincie Limburg een onafhankelijke procesbegeleider aangesteld om als voorzitter van de raadscommissie te fungeren. De voorzitter had tevens als opdracht persoonlijke verhoudingen te herstellen en met de drie gemeenten te werken aan een voorstel voor een strategische visie op samenwerking. De eerdergenoemde analyse die in opdracht van de provincie Limburg was gemaakt is in mei 2006 in een gezamenlijke conferentie van de drie gemeenteraden besproken. De bevindingen van de analyse werden door alle partijen herkend en onderschreven. Op advies van de Raadscommissie Samenwerking hebben de drie gemeenteraden in voorjaar 2007 besloten tot een nader onderzoek voor verdere onderlinge samenwerking. Voor de begeleiding hiervan is een Taskforce ingesteld bestaande uit de drie burgemeesters, drie wethouders, de drie gemeentesecretarissen en een onafhankelijk externe voorzitter. In haar

eindrapport «Tijd voor Keuzes» concludeert de Taskforce in november 2007 dat de herindelingsdiscussie moet worden geopend en de samenvoeging van de ambtelijke organisaties met kracht moet worden voorbereid.

Parallel aan dit proces is in de periode 2006 – 2007 het visitatietraject bestuurskrachtmonitor Limburgse gemeenten in de regio Noord-Limburg uitgevoerd door een onafhankelijke Visitatiecommissie. In het eindrapport van juli 2007 van de Visitatiecommissie is geconcludeerd dat de knelpunten in de samenwerking tussen de drie gemeenten niet zozeer betrekking hebben op een gebrek aan inhoudelijke thema's, maar op een gebrek aan vertrouwen en verstoorde relaties. Iedere ontwikkeling van samenwerking stagneert en vormt een obstakel voor de benodigde ontwikkeling van de regio. Uit de bevindingen van de bestuurskrachtmonitor 2006 – 2007 blijkt dat ten opzichte van de bevindingen uit de bestuurskrachtmonitor van 2002 de drie gemeenten een verminderde bestuurskracht kennen. Naar aanleiding van de uitkomsten van de tweede bestuurskrachtmonitor heeft in september 2007 een bilateraal bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen de provincie Limburg en de gevisiteerde gemeenten. Vervolgens heeft op 7 november 2007 in regionaal verband een eerste overleg plaatsgevonden tussen de provincie Limburg en de gemeenten. Tijdens dit overleg heeft het provinciebestuur zijn visie inzake de bestuurskrachtversterking voor de regio kenbaar gemaakt. De betrokken gemeenten hebben tijdens dit overleg kenbaar gemaakt dat zij zouden inzetten op het versterken van de bestuurskracht door middel van samenvoeging van de ambtelijke organisaties. Op 18 februari 2008 heeft een tweede regionale bijeenkomst plaatsgevonden waarbij verschillende initiatieven tot versterking van bestuurskracht centraal stonden. Tijdens dit overleg heeft de gemeente Mook en Middelaar, mede namens de gemeenten Bergen en Gennep, aangegeven dat gezamenlijk besloten was tot een onderzoek inzake de meerwaarde van een eventuele samenvoeging of behoud van zelfstandigheid. Het rapport «Onderzoek naar meerwaarde van herindeling» is in afstemming met de drie colleges en in overleg met een begeleidingscommissie, waarin alle raadsfracties van de gemeenten vertegenwoordigd waren tot stand gekomen. In het rapport wordt de duidelijke meerwaarde van een samenvoeging van de betrokken gemeenten weergegeven in relatie tot de bestuurlijke opgaven voor de komende twee decennia. Op 4 juni 2008 heeft in de drie gemeenteraden besluitvorming plaatsgevonden over het rapport «Onderzoek naar meerwaarde herindeling». Het gemeentebestuur van Bergen heeft toentertijd besloten niet in te stemmen met de bevindingen en conclusies in het rapport en kiest voor behoud van zelfstandigheid van de gemeente. De beoogde versterking van de bestuurskracht wilde de gemeente Bergen bereiken door middel van een intensieve bijdrage aan de verdere ontwikkeling van de samenwerking in de regio. De gemeentebesturen van Gennep en Mook en Middelaar hebben de bevindingen en conclusies van het rapport onderschreven en het provinciebestuur verzocht om het proces tot samenvoeging van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar op te starten. Na de besluitvorming op 4 juni 2008 heeft bilateraal overleg plaatsgevonden tussen gedeputeerde staten van de provincie Limburg en het gemeentebestuur van Bergen. Het overleg heeft niet geleid tot een ander standpunt van het gemeentebestuur van Bergen.

Op 10 juni 2008 hebben gedeputeerde staten besloten tot het opstarten van een procedure tot gemeentelijke herindeling van de betrokken gemeenten.

Na het voeren van het open overleg met de betrokken gemeenten hebben gedeputeerde staten de verschillende alternatieven voor de versterking van de bestuurskracht tegen elkaar afgewogen. Alle afwegingen tezamen

en in hun onderling verband bezien heeft het provinciebestuur van Limburg geconcludeerd dat samenvoeging van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar zal leiden tot versterking van de benodigde bestuurskracht. Dit zal de kwetsbaarheid van de betrokken ambtelijke organisaties tegengaan en tevens leiden tot een verbetering van de financiële armslag van de betrokken gemeenten, de beleidsontwikkeling en de capaciteit om de gemeentelijke regierol adequaat in te vullen. Daarnaast hebben de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar de provincie Limburg nadrukkelijk verzocht om versterking van de bestuurskracht door middel van samenvoeging met de gemeente Bergen.

Op 9 september 2008 hebben gedeputeerde staten van Limburg het herindelingsontwerp vastgesteld. Op 13 februari 2009 hebben provinciale staten van Limburg het herindelingsadvies vastgesteld. Bij brief van 17 februari 2009 heeft het provinciebestuur van Limburg het herindelingsadvies gezonden naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## *2.2 Herindelingsbeleid van de provincie Limburg*

Het provinciebestuur heeft onder andere als taak toe te zien op de kwaliteit van de regionale en lokale bestuurlijke organisatie binnen de provinciale grenzen. Naar aanleiding van de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor Noord- en Midden-Limburgse gemeenten heeft de provincie het standpunt ingenomen dat in de regio Noord-Limburg een versterking van de bestuurskracht noodzakelijk is. Een middel hiertoe is de samenvoeging van enkele gemeenten. Op deze wijze kan de bestuurskracht van kwetsbare gemeenten en de regio op een duurzame wijze worden versterkt. Dit zal ertoe leiden dat de randvoorwaarden worden gecreëerd voor transparante en effectieve samenwerking en vermindering van de bestuurlijke drukte in de regio. Dit standpunt is in november 2007 zowel in een overleg als in een richtinggevende brief aan alle gemeenten in de regio Noord- en Midden-Limburg kenbaar gemaakt. Gedeputeerde staten hebben aangegeven dat de regio gebaat is bij bestuurskrachtigere gemeenten. Daarnaast is in 2010 beoogd te komen tot de vorming van de nieuwe gemeenten Peel en Maas, Venlo, Horst aan de Maas en Venray in de regio Noord-Limburg. De onderhavige samenvoeging past binnen de doelstelling van de provincie Limburg om in de regio Noord- en Midden-Limburg te komen tot versterking van de regionale centrumfunctie van de gemeente Venlo met daaromheen vier gelijkwaardige gemeenten met een evenwichtige toedeling van regionale functies.

## **3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling en het coalitieakkoord**

Op 3 april 2009 heeft het kabinet het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling vastgesteld. In dit beleidskader zijn de afspraken uit het coalitieakkoord over gemeentelijke herindeling nader uitgewerkt. De gemeente is als eerste aan zet om maatregelen te nemen om de bestuurskracht te vergroten, indien deze tekortschiet. De beoordeling hiervan is primair aan de gemeenten zelf. De provincie heeft vooral een rol in situaties waarin gemeenten er onderling niet uitkomen. Uit de praktijk blijkt dat het bij gemeentelijke herindeling veelal balanceren is tussen verschillende criteria van het beleidskader. Vooral tussen het procescriterium draagvlak en de inhoudelijke criteria zoals bestuurskracht en regionale samenhang dient een goede balans gevonden te worden. Het kabinet ziet daarbij voor zichzelf een terughoudende rol, omdat het van mening is dat voorstellen tot gemeentelijke herindeling van onderop geïnitieerd moeten, dat wil zeggen in eerste instantie door gemeenten zelf en, waar nodig, door de provincie. Wanneer gemeenten onderling geen consensus bereiken kan

de provincie het herindelingsadvies zelf vaststellen. De provincie is dan de eerst nabije bestuurslaag die de lokale situatie goed kan beoordelen.

Het kabinet toetst voorstellen tot gemeentelijke herindeling primair op het gevoerde proces. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling zijn procesmatige criteria opgenomen om invulling te geven aan deze toetsende rol. Voor dit voorstel is de beoordeling van het gevoerde proces van belang evenals de criteria bestuurskracht, draagvlak, interne samenhang en regionale samenhang en evenwicht.

### *3.1 Toets bestuurskracht en duurzaamheid*

Het kabinet heeft in het Beleidskader gemeentelijke herindeling procesmatige criteria geformuleerd ten aanzien van de wijze waarop gemeenten en provincies in het herindelingsadvies aandacht dienen te besteden ten aanzien van de bestuurskracht en duurzaamheid van nieuw te vormen gemeenten.

Het kabinet toetst op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een beoordeling bevat inzake de beoogde bestuurskracht en duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente; het totale oordeel hierover dient positief te zijn. In het herindelingsadvies dient te zijn aangegeven in welke mate de bestuurskracht van de betrokken gemeenten een rol heeft gespeeld. Daarnaast wordt ook ingezoomd op de duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente mede in relatie tot haar regionale omgeving.

Sinds de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor in 2002 is versterking van de bestuurskracht van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar een belangrijk onderwerp. De betrokken gemeenten hebben sinds 2002 meerdere malen door middel van samenwerking getracht de bestuurskracht te versterken. Het beoogde effect is echter uitgebleven. Diverse onderzoeken, zoals de bestuurskrachtmetingen in 2002 en 2007, de analyse van intergemeentelijke samenwerking uit 2005, de rapporten «Tijd voor Keuzes» en «Onderzoek naar meerwaarde van herindeling» hebben aangetoond dat de bestuurskracht van de betrokken gemeenten onvoldoende is. De gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar hebben moeite om beheer- en ontwikkeltaken te vervullen. De gemeenten blijken in toenemende mate over onvoldoende kwaliteit en (specifieke) deskundigheid te beschikken. Concrete voorbeelden van beleidsterreinen waarop zich problemen voordoen zijn onder andere de digitalisering en actualisering van bestemmingsplannen; de voorbereiding van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning en Wet werk en bijstand.

Daarnaast blijkt uit een vergelijking met de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor uit 2007 met de uitkomsten uit 2002 dat de bestuurskracht van de betrokken gemeenten in de loop der jaren is afgenomen.

De beoogde samenvoeging is gericht op de ontwikkeling van een bestuurskrachtige gemeente die duurzaam en hoogwaardig de huidige en nieuwe gemeentelijke taken kan vervullen. De nieuwe gemeente zal een krachtigere gesprekspartner zijn in de regio, die in staat is om effectiever en efficiënter lokale en regionale plannen tot stand te brengen en daarnaast een positieve bijdrage kan leveren aan de bestuurskracht en evenwichtige regionale verhoudingen in Noord- en Midden-Limburg.

### *3.2 Toets interne samenhang*

Het kabinet toetst op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling

of een herindelingsadvies een beschrijving bevat van de mate van interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij zijn vanuit het Beleidskader criteria geformuleerd die in dat verband aan de orde moeten komen.

De gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar maken onderdeel uit van de regio Maasduinen en hebben door de hieruit voortvloeiende functionele samenhang dezelfde opgaven op het gebied van natuur, toerisme en recreatie, leefbaarheid, economische ontwikkeling en ruimtelijke ordening. Door de aard en samenhang tussen deze opgaven is integraal beleid met een samenhangende visie en een regionaal georganiseerde aanpak gewenst. De opgaven van de betrokken gemeenten zijn onder andere de realisatie van de operationele doelen van het reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg; versterking van de toeristisch-recreatieve sector als regionale economische drager; realisatie van de plannen van de Maaswerken en Zandmaas 2 / Integrale verkenning Maas; ontwikkeling van wonen en werken; opgaven in het kader van de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening en kernenbeleid en behoud van leefbaarheid.

Elke gemeente heeft een eigen identiteit en cultuur en derhalve bestaan ook verschillen tussen de gemeenten onderling maar deze zijn niet onoverkomelijk. Het in stand houden van de leefbaarheid, kernenbeleid, cultuur en identiteit is belangrijk. Daarom is een op de onderscheidenlijke kernen gerichte aanpak, in het bijzonder gericht op de leefbaarheid, expliciet als opgave voor de nieuw te vormen gemeente opgenomen.

### *3.3 Toets regionale samenhang en evenwicht*

Voorts toetst het kabinet op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een beschrijving bevat van de voorzien effecten van de beoogde herindeling voor de samenhang en het evenwicht in de regio. Daarbij is aangegeven dat versterking van de regionale bestuurlijke verhoudingen expliciet een reden kan zijn voor een herindelingsvoorstel; wanneer dit het geval is dan dient dit in het herindelingsadvies te worden gemotiveerd.

In 2004 heeft het kabinet in de Nota Ruimte de regio Venlo, waaronder de gemeente Bergen, aangemerkt als economisch kerngebied met de status van «Greenport», gericht op innovatie in de agri-business. Dit gebied maakt samen met Oost-Brabant deel uit van de Technologische Topregio Zuidoost-Nederland. De focus in de regio ligt op de verdere ontwikkeling van Greenport, de Floriade 2012, en de samenhangende realisering van gebiedsontwikkeling Klavertje 4 en toeristisch-recreatieve ontwikkelingen. Om deze opgaven te realiseren is op regionaal niveau focus, slagkracht en constructieve samenwerking vereist. Op dit moment ontbreekt een samenhangende sturing met betrekking tot deze opgaven. De onderhavige samenvoeging past derhalve binnen de doelstelling van de provincie Limburg om in de regio Noord- en Midden-Limburg de regionale centrumfunctie van de gemeente Venlo te versterken met daaromheen vier gelijkwaardige gemeenten met een evenwichtige toedeling van regionale functies. Daarnaast zal de samenvoeging conform provinciaal beleid leiden tot vermindering van de bestuurlijke drukte in Noord- en Midden-Limburg.

### *3.4 Toets Draagvlak*

Draagvlak is een centraal begrip bij voorstellen tot gemeentelijke herindeling. In het coalitieakkoord is opgenomen dat voor gemeentelijke herindeling noodzakelijk is dat er sprake is van «voldoende draagvlak». Het streven dient bij herindelingsprocessen gericht te zijn op het bereiken van

een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak. Als uitwerking van het coalitieakkoord is in het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling aangegeven dat «voldoende» bestuurlijk draagvlak niet altijd unanimititeit in standpunt hoeft te betekenen. Daarbij is de kanttekening geplaatst dat een oplossing die niet door alle betrokken partijen wordt gedragen, alleen kan worden gekozen indien de betrokken provincie het noodzakelijk acht en als daaraan een zeer zorgvuldig proces vooraf is gegaan. Instemming van provinciale staten is noodzakelijk voor de vaststelling van het herindelingsadvies.

In het Beleidskader gemeentelijke herindeling wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuurlijk draagvlak, maatschappelijk draagvlak en regionaal draagvlak. Bij het beoordelen van het draagvlakcriterium dient de provincie uit te gaan van het bestuurlijke en het regionale draagvlak. Het is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur in een representatieve democratie om te investeren in het maatschappelijke draagvlak, maar tevens ook om lokale opvattingen en belangen tegen elkaar af te wegen.

#### *3.4.1 Beschrijving maatschappelijk draagvlak*

In het onderzoek in de maanden januari tot en met april 2008 naar de meerwaarde van gemeentelijke herindeling ten opzichte van zelfstandigheid, zijn in twee rondes 24 burgeravonden georganiseerd in de betrokken gemeenten. Tijdens de eerste ronde zijn gesprekken gevoerd door raadsleden met burgers en het maatschappelijk middenveld. De wensen van inwoners zijn geïnventariseerd en meegewogen in het onderzoek. De tweede gespreksronde diende om de uitkomsten van het rapport «Meerwaarde van herindeling» met de burgers te bespreken. Op basis van de burgeravonden is het algemene beeld dat de mate van maatschappelijk draagvlak verschilt per gemeente. In de gemeente Gennep zijn de inwoners positief over een gemeentelijke herindeling. In de gemeente Mook en Middelaar hebben de inwoners een positieve houding over een herindeling. In de gemeente Bergen verschilden de opvattingen per kern. Tijdens de ter inzage legging van het herindelingsontwerp zijn in totaal 3426 zienswijzen ontvangen, waarvan 3028 uit de gemeente Bergen, 4 uit de gemeente Gennep en 229 uit de gemeente Mook en Middelaar. Het overgrote deel van de zienswijzen is afwijzend tegenover de beoogde samenvoeging.

Van de 3426 zienswijzen zijn er 1489 waarin wordt betoogd dat de volksvertegenwoordigers niet meer herkenbaar zullen zijn, interesse in de lokale politiek zal afnemen en dat de afstand tussen burger en bestuurder zal toenemen. Het provinciebestuur ziet nieuwe mogelijkheden voor volksvertegenwoordigers om hun herkenbaarheid te vergroten, door zich als volksvertegenwoordiger voor het hele gebied te profileren. Daarnaast kan door onder andere een actief kernenbeleid de betrokkenheid van de burger behouden blijven. De fysieke afstand tot het gemeentehuis zal in eerste instantie toenemen maar het nieuwe gemeentebestuur kan verschillende keuzes maken om de fysieke afstand overzienbaar te houden. Door bijvoorbeeld ruimere openingstijden, avondopenstelling, servicepunten aangesloten op bestaande structuren in de kernen, instellen van dorpsraden of mobiele dienstverlening.

In 1393 zienswijzen wordt de beoogde versterking van de bestuurskracht door samenvoeging niet onderschreven. Diverse onderzoeken, waaronder bestuurskrachtmetingen uit 2002 en 2007 en de analyse van de intergemeentelijke samenwerking in 2005 hebben aangetoond dat de drie gemeenten een gebrek aan bestuurskracht hebben. Door de beoogde samenvoeging zal de nieuw te vormen gemeente lokale en regionale

opgaven en vraagstukken adequaat voor de langere termijn kunnen oppakken.

In 3352 zienswijzen wordt aangegeven dat er geen draagvlak bestaat voor de beoogde samenvoeging. Bij het toetsen op voldoende draagvlak wordt onderscheidenlijk gekeken naar bestuurlijk draagvlak, maatschappelijk draagvlak en regionaal draagvlak. De gemeenteraad van Gennep heeft unaniem ingestemd voor samenvoeging; de gemeenteraad van Mook en Middelaar met ruime meerderheid en de gemeenteraad van Bergen heeft met een krappe meerderheid tegen samenvoeging gestemd.

Het maatschappelijke draagvlak is op basis van de burgeravonden divers te noemen. De inwoners van Gennep en Mook en Middelaar zijn positief ten opzichte van de samenvoeging. In de gemeente Bergen verschilden de opvattingen per kern. Gemiddeld genomen opteert in de gemeente Bergen een meerderheid van de aanwezige inwoners op de burgeravonden voor zelfstandigheid.

In 859 zienswijzen wordt aangegeven dat herindeling tot negatieve effecten leidt voor de kernen. Het in stand houden van de leefbaarheid, kernenbeleid, cultuur en identiteit acht het provinciebestuur van Limburg belangrijk. Daarom is een op de onderscheidenlijke kernen gerichte aanpak, in het bijzonder gericht op de leefbaarheid, expliciet als opgave voor de nieuw te vormen gemeente opgenomen.

In 3134 zienswijzen wordt de vrees uitgesproken dat herindeling zal leiden tot hogere lokale lasten. In hoeverre bestaande ambities en voorgenomen nieuw beleid van de huidige gemeenten door de nieuw te vormen gemeente over wordt genomen, is aan de nieuwe gemeenteraad. Dit geldt eveneens voor het kiezen belastingniveau. De conclusie van het provinciebestuur van Limburg is dat de nieuw te vormen gemeente Maasduinen financieel levensvatbaar is.

De ontvangen zienswijzen heeft het provinciebestuur geen aanleiding gegeven af te wijken van de bestuurlijke indeling zoals voorgesteld in het herindelingsontwerp.

#### *4.2 Beschrijving bestuurlijk en regionaal draagvlak*

De beoogde samenvoeging wordt niet door de gemeente Bergen ondersteund en derhalve is er geen unanimitie in standpunt. Conform het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling is het aan de provincie om te beoordelen of kan worden volstaan met een herindelingsvoorstel dat kan rekenen op voldoende lokaal bestuurlijk draagvlak, in de zin van het aantal betrokken gemeenteraden dat de beoogde samenvoeging steunt.

Het herindelingsvoorstel is tot stand gekomen op initiatief van de provincie Limburg. Zowel in gedeputeerde staten als in provinciale staten bestaat breed draagvlak voor dit voorstel. Daarnaast hebben de gemeenteraden van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar op 4 juni 2008 door middel van raadsbesluiten zich over de onderhavige samenvoeging uitgesproken. De gemeenteraad van Gennep heeft unaniem ingestemd met de voorgestelde samenvoeging. De gemeenteraad van Mook en Middelaar heeft met ruime meerderheid ingestemd met samenvoeging. Daarnaast hebben de gemeenteraden van Gennep en van Mook en Middelaar de provincie Limburg verzocht om het herindelingsproces over te nemen indien één van de betrokken gemeenten kiest voor een andere oplossing dan samenvoeging. De gemeenteraad van Bergen heeft met een krappe meerderheid tegen de voorgestelde samenvoeging gestemd.

De regio Venlo (bestaande uit de gemeenten Gennep, Helden, Horst aan de Maas, Venlo en Venray) heeft in een brief van 21 mei 2008 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal het belang van de bestuurlijke opschaling in Noord-Limburg benadrukt en tevens gevraagd om medewerking inzake de beoogde gemeentelijke samenvoegingen in Noord-Limburg per 1 januari 2010 en 1 januari 2011.

Hoewel het bestuurlijk draagvlak in de gemeente Bergen ontbreekt concludeert het provinciebestuur dat er voldoende bestuurlijk draagvlak is. Het provinciebestuur komt tot deze conclusie door bestuurlijk draagvlak af te wegen ten opzichte van de noodzaak van deze herindeling vanwege het gebrek aan bestuurskracht. Daarbij is mede in overweging genomen dat er geen andere voor de hand liggende alternatieven zijn die op meer draagvlak kunnen rekenen.

### *3.5 Toets draagvlak en beoordeling zorgvuldigheid van het gevolgde proces.*

Het herindelingsvoorstel kan niet rekenen op een unaniem bestuurlijk draagvlak onder de betrokken gemeenten. Zoals hierboven aangegeven, heeft de gemeenteraad van Bergen gekozen voor behoud van zelfstandigheid in plaats van samenvoeging met de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar. Bij deze twee gemeenten bestaat wel bestuurlijk draagvlak voor de beoogde samenvoeging.

Een oplossing die niet door alle betrokken gemeenten wordt gedragen kan alleen worden gekozen als daar een zeer zorgvuldig proces aan vooraf is gegaan. Het kabinet toetst op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of bij een herindelingsadvies op initiatief van de provincie op een aantal aanvullende criteria voor een zorgvuldig proces. De provincie dient aan te tonen dat zij heeft gestreefd naar en gewerkt aan een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak voor het provinciale herindelingsvoorstel. Het kabinet toetst voorts of de betrokken gemeenten in de gelegenheid zijn gesteld om alternatieven aan te dragen, deze alternatieven dient de provincie in samenspraak met de betrokken gemeenten te hebben beoordeeld. Naburige en/of omliggende gemeenten die een belang (kunnen) hebben bij een herindelingsvoorstel moeten in de gelegenheid zijn gesteld om hun zienswijze te geven op het provinciale herindelingsontwerp. In het geval een naburige of omliggende gemeente een negatieve zienswijze heeft ingediend motiveert de provincie waarom het herindelingsvoorstel al dan niet wordt voortgezet.

De provincie Limburg heeft bij de totstandkoming van het voorstel gewerkt aan een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak voor het herindelingsvoorstel. Vanaf 2002 is de bestuurskracht in het gebied in kaart gebracht en heeft er open overleg plaatsgevonden over oplossingsrichtingen. Er zijn diverse pogingen ondernomen om door middel van samenwerking de bestuurskracht van de drie gemeenten te versterken. Diverse onderzoeken, zoals de bestuurskrachtmetingen in 2002 en 2007, de analyse van intergemeentelijke samenwerking uit 2005, de rapporten «Tijd voor Keuzes» en «Onderzoek naar meerwaarde van herindeling» hebben aangetoond dat de bestuurskracht van de betrokken gemeenten onvoldoende is. Daarnaast blijkt uit een vergelijking met de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor uit 2007 met de uitkomsten uit 2002 dat de bestuurskracht van de betrokken gemeenten in de loop der jaren is afgenomen. De provincie heeft de gemeenten gevraagd om met een oplossingsrichting te komen voor de noodzakelijke versterking van de bestuurskracht in de regio. In de regiobijeenkomst in november 2007 hebben gedeputeerde staten aangegeven open te staan voor een realistisch alternatief voor gemeentelijke herindeling in de vorm van intergemeentelijke

samenwerking. In de periode november 2007 tot juli 2008 zijn de betrokken gemeenten niet in staat gebleken een alternatief voor herindeling te ontwikkelen. De gemeente Bergen was bereid tot een niet-vrijblijvende samenwerking teneinde de bestuurskracht te versterken. Bij de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar was geen draagvlak voor dit alternatief. Voorts hebben de gemeenteraden van Gennep en Mook en Middelaar op 4 juni 2008 besloten tot samenvoeging met de gemeente Bergen. Uit deze gegevens blijkt dat alle betrokken gemeenten in de gelegenheid zijn gesteld om alternatieven aan te dragen en dat deze ook zijn betrokken bij de discussie tussen de gemeenten onderling en tussen de gemeenten en de provincie.

### *3.6 Conclusies toets beleidskader*

Het herindelingsadvies is getoetst aan de daarvoor opgestelde criteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Het proces is verlopen conform de vereisten van de Wet arhi en volgens criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling. In het proces en in het herindelingsadvies zijn de overwegingen die het kabinet daarbij meegeeft in het beleidskader op een zorgvuldige en evenwichtige wijze gehanteerd.

## **4. Financiële aspecten**

Bij de voorbereiding van het herindelingsadvies is aandacht besteed aan de financiële gevolgen van dit voorstel voor de nieuw te vormen gemeente. Bij een gemeentelijke herindeling bieden de huidige financiële posities een degelijke financiële basis voor de nieuw te vormen gemeente Maasduinen. Op grond van de bevindingen deel ik de conclusie van het bestuur van de provincie Limburg dat de nieuw te vormen gemeente Maasduinen financieel levensvatbaar is.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds aan de nieuwe gemeente zal volgens de meest recente inzichten € 1,1 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen, die de samenstellende gemeenten in 2011 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dit bedrag is het resultaat van het saldo van negatieve effecten bij de maatstaven «vast bedrag voor iedere gemeente» en «schaalfactor sociale dienst». Deze structurele verlaging kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. De nieuwe gemeente zal bij herindeling per 1 januari 2011 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van circa € 8,9 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling betaald, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% tot betaling komt.

## **5. Overige aspecten**

### *5.1. Inwerkingtreding*

Deze wet treedt de dag na publicatie in werking. Ik streef ernaar dat deze herindeling op 1 januari 2011 zal plaatsvinden. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de betrokken gemeenten. Dit wetsvoorstel zal uiterlijk september 2010 in werking moeten treden om tijdig de voorbereidingen te kunnen treffen voor de verkiezingen naar aanleiding van de beoogde herindeling.

### *5.2. Verkiezingen*

Bij een datum van herindeling per 1 januari 2011, zal in november of december 2010 een herindelingsverkiezing plaatsvinden voor de raad van

de nieuw te vormen gemeente. Op grond van artikel 55, tweede lid, van de Wet algemene regels herindeling bepalen gedeputeerde staten de datum voor de herindelingsverkiezing. De huidige gemeente Bergen is op grond van dit voorstel verantwoordelijk voor de voorbereidingen van deze gemeenteraadsverkiezing. De gemeenteraad die bij de herindelingsverkiezing wordt gekozen zal zitting hebben tot maart 2014.

De eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen op 3 maart 2010 zullen voor de gemeenten genoemd in dit wetsvoorstel niet doorgaan. Dit wordt geregeld in de Wet van 9 november tot verlenging van de zittingsduur van gemeenteraden in gemeenten waarvoor een wijziging van de gemeentelijk indeling met ingang van 1 januari 2011 in voorbereiding is (Stb. 2009, 476). De raad van de nieuwe gemeente houdt zitting tot de eerste reguliere verkiezingen na de datum van herindeling.

### *5.3 Samenloop met het voorstel voor de Wet veiligheidsregio's*

In artikel 8 is een bepaling opgenomen die regelt dat de indeling van de veiligheidsregio's in het voorstel voor een Wet veiligheidsregio's, wordt aangepast aan de voorgestelde herindeling. Op het moment van indiening van dit voorstel is nog onduidelijk wanneer dat wetsvoorstel in werking zal treden. Wanneer de Wet veiligheidsregio's voor de datum van herindeling in werking treedt, regelt het eerste lid dat de bijlage bij de Wet veiligheidsregio's wordt aangepast met ingang van de datum van herindeling. Wanneer de Wet veiligheidsregio's in werking treedt op of na de datum van de herindeling, regelt het tweede lid dat die bijlage wordt aangepast op het moment van de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's.

Bijlage: herindelingsadvies tot samenvoeging van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar.<sup>1</sup>

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.