

## **HERINDELINGSADVIES**

**Gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar**

**PROVINCIE LIMBURG**



## Inhoudsopgave

<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>4</b>
<b>2. KARAKTERISTIEK EN OPGAVEN VAN HET GEBIED .....</b>	<b>5</b>
2.1.    KARAKTERISTIEK KOP VAN LIMBURG.....	5
2.2.    REGIONALE OPGAVEN .....	6
2.3.    GLOBAAL BEELD BESTUURSKRACHT .....	10
<b>3. VOORGESCHIEDENIS.....</b>	<b>12</b>
3.1.    VOORGAANDE ONTWIKKELINGEN .....	12
3.2.    AANLEIDING TOT DE HUIDIGE ARHI PROCEDURE.....	15
3.3.    HERINDELINGSONTWERP.....	17
<b>4. HERINDELINGSBELEID VAN HET RIJK EN VAN DE PROVINCIE LIMBURG.....</b>	<b>19</b>
4.1.    RIJKSBELEID.....	19
4.2.    PROVINCIAAL BELEID.....	21
4.3.    OVERWEGINGEN BIJ DE STANDPUNTBEPALING.....	22
<b>5. VAN HERINDELINGSONTWERP NAAR HERINDELINGSADVIES.....</b>	<b>27</b>
5.1.    ALGEMEEN.....	27
5.2.    TER INZAGE LEGGING.....	27
5.3.    STREKKING VAN DE INGEDIENDE ZIENSWIJZEN .....	27
5.4.    REACTIE OP DE INGEBRACHTE ZIENSWIJZEN.....	36
5.5.    CONCLUSIE.....	48
<b>6. FINANCIËLE GEVOLGEN.....</b>	<b>49</b>
6.1.    ALGEMEEN.....	49
6.2.    FINANCIELE ANALYSE .....	49
<b>7. CONCLUSIE EN VERVOLG VAN DE PROCEDURE .....</b>	<b>53</b>
<b>BIJLAGEN .....</b>	<b>55</b>

Bijlage 1	Overzichtskaarten van (de Kop van) Noord-Limburg met de herindelingsvoorstellen
Bijlage 2	Brief van het bestuur van de Regio Venlo aan de leden van de Tweede Kamer
Bijlage 3	Samenvatting van het rapport "Onderzoek naar meerwaarde van herindeling"
Bijlage 4	Raadsbesluiten van de gemeenten Mook en Middelaar, Gennep en Bergen
Bijlage 5	Verslagen van de gevoerde (open) overleggen als bedoeld in de Wet Arhi
Bijlage 6	Zienswijzen van de gemeenteraden
Bijlage 7	Reactie Berenschot op critical review prof. Dr. Toonen

## 1. Inleiding

Voor u ligt het herindelingsadvies van drie gemeenten in de Kop van Limburg: de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. Dit herindelingsadvies is het resultaat van een proces dat is gestart na het verschijnen van de rapportages van de Visitatiecommissie Bestuurskracht Limburgse Gemeenten. Beoogd resultaat van dit proces, welke is geïnitieerd door het college van Gedeputeerde Staten van Limburg, is te komen tot gedragen en duurzame maatregelen ter versterking van de bestuurskracht in de regio Noord-Limburg. Bij de totstandkoming van dit herindelingsadvies is door ons college veel waarde gehecht aan de inbreng van de individuele gemeenten. De vaststelling van het herindelingsadvies is de tweede formele stap in het kader van de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi).

### Leeswijzer

In dit advies beschrijven wij allereerst de kerncijfers, de karakteristiek en opgaven van de gemeenten. Vervolgens beschrijven wij de aanleiding tot de huidige Arhi procedure. Daarna gaan wij in op het beleid van het Rijk en de Provincie op het terrein van de bestuurlijke organisatie. Vervolgens schetsen wij het afwegingskader, waarna wij de door ons voorgestelde aanpassingen in de bestuurlijke organisatie formuleren. Hierna wordt een overzicht gegeven van de ingediende zienswijzen en onze reactie hierop. Ter toelichting hebben wij ook een hoofdstuk over de financiële gevolgen van de voorgestelde herindeling opgenomen en wordt kort stilgestaan bij het vervolg van de Arhi procedure. Tot slot volgt een korte conclusie en een schets van de verdere procedure.

Verder is in bijlage 1 een drietal overzichtskaarten bijgevoegd; één waarin de nieuwe fusiegemeente "Maasduinen" wordt geïllustreerd, één van de regio Noord-Limburg waarin de overige herindelingsvoorstellen die aan de orde zijn in samenhang worden weergegeven en één kaart waarin Limburg in beleidsregio's is weergegeven. Een brief van het bestuur van de Regio Venlo aan de leden van de Tweede Kamer is als bijlage 2 bijgevoegd. Verder zijn bijgevoegd: de samenvatting van het rapport "Onderzoek naar meerwaarde van herindeling" (bijlage 3) en de besluiten die de betreffende gemeenteraden hebben genomen naar aanleiding van dit onderzoek (bijlage 4). De verslagen van de (open) overleggen die in het kader van artikel 8 van de Wet Arhi zijn gevoerd met de betrokken gemeentebesturen zijn ook bij het herindelingsadvies gevoegd (bijlage 5). Vervolgens zijn de zienswijzen die door de betrokken gemeenteraden zijn ingediend bijgevoegd (bijlage 6). Bijlage 7 bevat tot slot de reactie van Berenschot op de critical review van prof. dr. Toonen.

## 2. Karakteristiek en opgaven van het gebied

### 2.1. Karakteristiek Kop van Limburg

#### Gemeenten in kerncijfers

	<b>Inwoners</b>	<b>Oppervlakte</b>	<b>Kernen</b>	<b>Fte</b>	<b>Personeelsleden</b>
Gennep	16.890	5.040	5	115,91	135
Bergen	13.510	10.943	5	103,16	129
Mook en Middelaar	8.084	1.882	4	61,78	77

#### Karakteristiek gemeente Gennep

De gemeente Gennep heeft een oppervlakte van 5.040 hectare en telde per 1 januari 2008 zo'n 16.900 inwoners. Op basis van de autonome ontwikkeling van de bevolking zal het inwonertal in 2015 enigszins afnemen (16.300). De gemeente heeft een overwegend landelijk karakter en bestaat uit een vijftal kernen: Gennep, Milsbeek, Ottersum, Ven-Zelderheide en Heijen. De kern Gennep heeft een stedelijke structuur. Op basis van het aantal vestigingen en werkzame personen kan de gemeente worden getypeerd als een werkgelegenheidsgemeente met een accent op industrie en dienstverlening. Verder zijn ook gezondheidszorg en welzijnszorg van groot belang. Er is één grote instelling voor verstandelijk gehandicapten gevestigd in de gemeente. De gemeente beschikt over meerdere bedrijventerreinen. De landbouw is in landschappelijk en ruimtelijk opzicht een belangrijke sector. In het buitengebied zijn veel natuurwaarden en er zijn mogelijkheden voor (verblijfs-)recreatie. Gennep heeft vanuit het POL een regionale functie voor de concentratie van de functies wonen en bedrijvigheid. De toeristische sector is sterk vertegenwoordigd (o.a. Heyderbos) en is een belangrijke economische drager.

#### Karakteristiek gemeente Bergen

De gemeente Bergen, met ruim 13.500 inwoners (per 1 januari 2008) en een oppervlakte van 10.943 hectare, is een groene landelijke gemeente. Het nationaal park "de Maasduinen" vormt met de Maas een centrale as binnen de gemeente. Het voor de gemeente in 2015 verwachte inwoneraantal bedraagt 12.900. De gemeente benadrukt echter in dit verband dat mede gelet op de woningbouwplannen zoals neergelegd in de gemeentelijke Structuurvisie+, waarbij naast de autonome bevolkingsontwikkeling ook wordt ingezet op het aantrekken van mensen van buiten de regio, het aantal inwoners eerder toeneemt dan afneemt. De gemeente bestaat uit vijf kernen en zes buurtschappen. De gemeente streeft naar ontwikkeling en behoud van de ruimtelijke, economische en sociale kwaliteiten. De gemeente heeft binnen haar grenzen veel mogelijkheden voor (verblijfs)recreatie. Binnen de gemeente zijn er diverse (ruimtelijke) initiatieven om de toeristisch-recreatieve sector verder te ontwikkelen. Met een glastuinbouwgebied (Tuindorp) en een landbouwontwikkelingsgebied voor de intensieve veehouderij is de agrarische sector in ruimtelijk opzicht een belangrijke sector. Voor de werkgelegenheid is, naast de ontwikkeling van bestaande ondernemingen, de ontwikkeling van hoogwaardige bedrijvigheid van belang. Het versterken van de leefbaarheid en vitaliteit van de gemeente zijn uitgangspunten voor het beleid.

#### Karakteristiek gemeente Mook en Middelaar

De gemeente Mook en Middelaar heeft een oppervlakte van 1.882 hectare en telde per 1 januari 2008 zo'n 8.100 inwoners. Het inwoneraantal zal bij ongewijzigd beleid volgens de huidige prognose dalen tot

7.700 in 2015. De gemeente bestaat uit vier kernen: Mook, Middelaar, Plasmolen en Molenhoek. De toeristisch-recreatieve sector is belangrijk voor de gemeente. De gemeente beschikt over een relatief groot aandeel bos- en natuurgebieden. Door de verkoop aan Natuurmonumenten van 139 ha bosgebied is het onderhoud en natuurbeheer op een juiste wijze bij de passende instantie ondergebracht. Thans wordt er samenhangend beleid geformuleerd en uitgevoerd. Het landelijk karakter, de ligging aan de Maas en de bevolkingsopbouw (en de vergrijzing) hebben gevolgen voor het te voeren beleid voor ruimtelijke ordening, leefbaarheid, toerisme en recreatie, economische zaken en welzijn. De gemeente heeft leefbaarheid als speerpunt benoemd. Gezien haar geografische ligging (op de grens van drie Provincies) is samenwerking op verschillende beleidsterreinen voor de gemeente belangrijk. De gemeente maakt onderdeel uit van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen (voorheen Knooppunt Arnhem-Nijmegen). De ligging op de grens tussen de Provincies Gelderland en Limburg, in combinatie met het lidmaatschap van het KAN, maakt de afstemming van het gemeentelijk beleid tussen de beide provincies soms ingewikkeld.

### Karakteristiek Maasduinen

De oostelijk van de Maas gelegen POL-regio Maasvallei-oost bestaat uit twee door de stadsregio Venlo van elkaar gescheiden deelgebieden. Ter illustratie is kaart 3a uit het POL2006 bijgevoegd (bijlage 5). Het noordelijk deel bestaat uit de gemeenten Mook en Middelaar, Gennep, Bergen en Arcen en Velden en wordt in ondermeer het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg en de provinciale woonvisie als één deelregio benaderd met de naam "Maasduinen". In het noorden is de regio begrensd door de stuwwallen van Mook en in het zuiden door de stadsrand van Venlo. Het gebied wordt sterk bepaald door de overstromingsvlakte van de Maas, de daaraan grenzende strook van maasdorpen en de landinwaarts gelegen zone met rivierduinen en rijn- en maasterrassen. In breder verband vormt de regio samen met het Reichswald en Elmpterwald de westelijke groene rand van het Duitse Ruhrgebied. De verbindingen lopen hoofdzakelijk noord-zuid, met knooppunten van bebouwing en recreatieve attracties. De ruimte tussen de kernen dreigt steeds meer dicht te slibben. De regio is een zeer aantrekkelijk woon-, werk- en recreatiegebied. De beleidslijn 'Grote Rivieren' van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de waterretentie opgaven zijn van grote invloed op de ruimtelijke inrichting. Binnen de regio worden vanuit het POL2006 de volgende perspectieven onderscheiden: Ecologische Hoofdstructuur (EHS), Provinciaal Ontwikkelingsgebied (POG), ruimte voor veerkrachtige watersystemen, vitaal landelijk gebied, ontwikkelingsruimte voor landbouw en toerisme, dynamisch landbouwgebied en plattelandskern.

## **2.2. Regionale opgaven**

### Opgaven voor de regio Noord-Limburg

Gedeputeerde Staten hebben op 27 september 2007 met de Vereniging van Limburgse Gemeenten (VLG) overeenstemming bereikt over een gezamenlijke "Limburg agenda". Deze beleidsagenda bevat de strategische dossiers die door de Provincie en de VLG als cruciaal zijn benoemd voor de ontwikkeling van Limburg en dient als referentiekader voor de gezamenlijk op te pakken projecten. Tijdens de regiodialoog van 16 oktober 2007 is voor de regio Noord-Limburg deze agenda verder ingekleurd. 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.

In de Nota Ruimte (de visie van het rijk op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland) wordt Venlo en haar omgeving, waaronder de gemeente Bergen, aangemerkt als economisch kerngebied met de status van 'Greenport' (gericht op innovatie in de agribusiness). Het economisch kerngebied Venlo maakt samen met Oost-Brabant deel uit van de "toptechnologische regio Zuidoost-Nederland". Om bovenstaande strategische agenda te kunnen realiseren is op regionaal niveau focus, slagkracht en

constructieve samenwerking noodzakelijk. Het is dan ook van belang om met inachtneming van de accenten een goede ontwikkeling en stevige synergie te realiseren. Op dit moment ontberen deze samenhangende opgaven eenheid van sturing.

### Opgaven voor de Maasduinen

Volgens het POL 2006 (het strategisch omgevingsplan van de Provincie Limburg) en de bijbehorende POL-aanvullingen zijn de volgende opgaven te onderscheiden voor het gebied Maasduinen.

#### *1. Realisatie van de operationele doelen van het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg*

In 2004 is het Reconstructieplan voor Noord- en Midden-Limburg vastgesteld. Er is een aparte uitvoeringsstructuur voor het gebied Maasduinen om te komen tot de realisatie van concrete projecten op het gebied van landbouw, water, natuur, recreatie, landschap, milieu en leefbaarheid. De revitalisering van het glastuinbouwgebied Tuindorp (gemeente Bergen), de verhouding landbouw versus natuur en de verdere concentratie van de intensieve veehouderij vormen enkele van de vele opgaven waar de regio voor staat. Deze opgaven zijn ook opgenomen in het provinciaal MeerJarenPlan (pMJP) dat o.a. doelen op het gebied van natuur, landbouw, landschap, water, recreatie, etc, omvat. Voor de uitvoering van het pMJP is een belangrijke rol weggelegd voor de regionale partijen, met name ook de gemeenten. Ook de versterking van de EHS, het Natura 2000 gebied Maasduinen en de (inmiddels begrensde) robuuste verbinding Schinveld – Mook, in afstemming met een sterkere structurering van de toeristisch-recreatieve bedrijvigheid, vraagt om een sterke en gebundelde inzet van de betrokken gemeentebesturen.

#### *2. Versterking van de toeristisch-recreatieve sector als regionale economische drager*

De regio Maasduinen maakt deel uit van de toeristische regio Noordelijke Maasvallei. Het toeristisch-recreatief aanbod van Maasduinen is nog te gering voor een gezond economisch draagvlak. De potentie is echter groot. Leukermeer (gemeente Bergen) en Mookerplas (gemeente Mook en Middelaar) zijn speerpunten voor de waterrecreatie. Het versterken van Nationaal Park Maasduinen en Leukerwaarden zijn dan ook als strategische opgave aangemerkt. Watergebonden toerisme kan zich alleen in samenhang met de Maasplassen ontwikkelen. De gebieden die aangewezen zijn als speerpunt moeten continu investeren in vernieuwing. Op termijn kan behoefte ontstaan aan aanvullende voorzieningen, passend binnen het profiel van het speerpuntgebied. Knelpunten kunnen ontstaan in relatie tot de beleidslijn "Grote Rivieren" en het beleid voor natuur en landschap. Voor bedrijven in de speerpuntgebieden voor waterrecreatie zet de Provincie zich in voor een flexibele toepassing van de beleidslijn en de mogelijkheden in het kader van de EHS-saldo benadering. Naast waterrecreatie is ontwikkeling van het gebied rondom Roobeek en de toegang tot Maasduinen vanuit Venlo en Arcen van belang voor de versterking van het Nationaal Park Maasduinen. Recreatief medegebruik is door de kwaliteit van de omgeving in deze regio erg belangrijk. Verbetering van het recreatief medegebruik van de Maasvallei en het Duitse grensgebied kan de positie van de verblijfsrecreatie versterken. Voor het noordelijk deel zijn ook de wisselwerking met het Rijk van Nijmegen en de relaties met Maasvallei-West belangrijk. De regio moet zich krachtiger als één eenheid profileren. Het verbinden van de voorzieningen door de aanleg van routestructuren - inclusief de regiодоorkruisende provinciale weg - vervult hierin een belangrijke rol.

#### *3. Realisatie van de Maaswerken*

Alle drie de gemeenten hebben te maken met de Maas die langs of door de gemeenten stroomt. Naast de kadeplannen (Gennep-Mook) dienen er nog vele projectonderdelen te volgen, waarbij én goede afstemming met ontgrondingen, veiligheidsaspecten en natuur én de terugtrekkende landbouw een punt van continue aandacht blijft. Ook de doorontwikkeling van de toeristische sector langs de Maas (o.a. Leukermeer waar een ontwikkeling wordt ingezet) het gebied in een continu proces op afzienbare termijn

klimaatbestendig (IVM-klaar) te maken en Mookerplas als speerpunten voor waterrecreatie) in afstemming met de Maaswerken en de beleidslijn “Grote Rivieren” vragen een goed strategisch en tactisch opereren van de betrokken gemeentebesturen. In het hele gebied van de regio ligt op basis van het meerjarenplan Zandmaas 2 een belangrijke rivierkundige opgave die binnen het “veerkrachtig watersysteem Maas” grote invloed op de fysieke omgeving zal hebben.

#### *4. Ontwikkeling wonen en werken*

De demografische omslag (van groei naar krimp) wordt ook voor het gebied Maasduinen een belangrijk punt van aandacht. Naast een daling in het inwonertal (vanaf 2010) wordt ook een omslag voorzien in de ontwikkeling van het aantal huishoudens (vanaf ca. 2028). Via de provinciale woonvisie en het programma werklocaties wordt een versterkte inzet gevraagd voor het herstructureren van de bestaande woningvoorraad en de revitalisering van werklocaties. Een belangrijk onderdeel hiervan is profilering van de regio als aantrekkelijk woongebied, om bewoners van buiten de eigen regio aan te trekken (Wonen, welzijn en zorg). Daarnaast zijn het onderzoeken van mogelijkheden om nieuwe bedrijvigheid te creëren en het ontwikkelen van een intergemeentelijk bedrijventerrein belangrijke regionale opgaven. Wat betreft de economische ontwikkeling in brede zin (o.a. werving en ondersteuning bedrijven, kennisinfrastructuur en arbeidsmarktbeleid) hebben Bergen en Gennep in 2003 al aangegeven dat gezamenlijk beleid mogelijk kan bijdragen aan het versterken van de economische structuur van de regio. Ook op het gebied van sociale zaken, onderwijs en cultuur liggen mogelijkheden voor samenwerking.

Zowel in wonen als werken gaat het om opgaven, zoals het opstellen van een regionaal volkshuisvestingsplan, waarvoor regionale samenwerking essentieel is en waarbij samenhang tussen regionale en lokale ambities op dit vlak nog onvoldoende tot uiting komen. Tegelijkertijd ontstaan er veel initiatieven gericht op soms grootschalige projecten voor wonen en/of werklocaties – aansluitend of los van bestaande kernen. Het gevaar van versnippering ligt hier op de loer met alle gevolgen van dien voor de kwaliteit van het gebied Maasduinen. Om te voorkomen dat de maasdorpenband dichtslibt, wil de Provincie nieuwe bebouwing in het buitengebied in de Maasduinen tegengaan. Samen met de regio is hiervoor de POL-aanvulling “Contourenbeleid Noord- en Midden-Limburg” ontwikkeld. Ook hiervoor is strategisch opereren vanuit een (sub-)regionaal perspectief door de betrokken gemeentebesturen van groot belang.

#### *5. Opgaven in het kader van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening*

Van een geheel andere orde is de opgave die voortvloeit uit de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro). De gemeente dient op grond van deze wet vanaf 1 juli 2008 zelf te zorgen voor een deugdelijk en actueel bestemmingsplan. De algemene controlerende en toetsende taak van de Provincie in het proces van de totstandkoming van bestemmingsplannen is komen te vervallen. De Provincie beperkt zich nu tot het toezien op de borging van de provinciale belangen door vooroverleg, het indienen van zienswijzen en zonedig een reactieve aanwijzing. De gemeenten moeten door deze wijziging in de verdeling van taken en bevoegdheden zelf voldoende expertise binnenhalen en in gezamenlijkheid een visie op het totale gebied vaststellen. De toenemende eisen die vanuit de Wro (en andere wettelijke regimes) worden gesteld aan gemeenten legt een sterke wissel op de ambtelijke organisaties en vraagt om strategisch opereren van het gemeentebestuur.

Aanvullend op bovengenoemde opgaven voor de regio Noord – Limburg en Maasduinen blijkt uit de ingediende zienswijzen dat het kernenbeleid en behoud van de leefbaarheid een belangrijk aspect is voor burgers van de gemeenten Bergen en Mook en Middelaar. Door dit als 6<sup>e</sup> opgave op te nemen wordt het belang ervan voor de nieuwe gemeente benadrukt.



*6. Kernenbeleid en behoud van leefbaarheid (Dit is een aanvullende opgave op het POL 2006)*

De nieuwe gemeente moet een goed kernenbeleid voeren, gericht op het vitaal en leefbaar houden van de kernen. De nieuwe gemeente kent 14 kernen. De leefbaarheid van de kernen vraagt om het behouden dan wel verbeteren van voorzieningen voor de inwoners (winkels, openbaar vervoer, onderwijs). Er moet voldoende aandacht zijn voor de specifieke problemen van de leefbaarheid in de kleine kernen. Het dorpse karakter van de kernen moet bewaard kunnen blijven en er moet voldoende ruimte zijn voor actieve participatie van de bevolking, bijv. door instelling van dorpsraden en een overlegplatform voor het verenigingsleven.

*Samenvattend*

Alle bovengenoemde opgaven vergen meerjarige investeringen en maken een regionale aanpak vanuit een regionaal handelingsperspectief voor de gemeenten van de regio Maasduinen noodzakelijk. Ook samenwerking met aangrenzende regio's zoals de Stadsregio Arnhem-Nijmegen, Land van Cuijk, Peel-Noord en de stadsregio's Venlo en Venray is voor het bereiken van deze opgaven een vereiste. Daarnaast is een open houding naar de strategische opgaven die spelen in de regio (Greenport Venlo) van groot belang voor de duurzame ontwikkeling van de regio Maasduinen. Hierbij wordt gewezen op de duidelijke relatie met de regionale agenda, in het bijzonder Greenport (glastuinbouwgebied Tuindorp) en toerisme en recreatie (mede gelet op de mogelijke spinn-off van Floriade 2012).

### 2.3. Globaal beeld bestuurskracht

In 2002 zijn de resultaten van de eerste bestuurskrachtmonitor bekend geworden. In de regioanalyse Noord-Limburg die in 2002 naar aanleiding van de bestuurkrachtmonitor is opgesteld is geconcludeerd dat de huidige indeling van gemeenten in Noord-Limburg niet geheel evenwichtig is. Het grote aantal actoren en de huidige bestuurlijke indeling zijn belemmerende factoren voor een effectieve samenwerking op de schaal van Noord-Limburg. Uit de bestuurskrachtmonitor in 2002 blijkt dat de gemeente Bergen op tactisch niveau matig voldoet aan criteria voor zijn rol als dienstverlener en participant. Ook op strategisch niveau wordt de rol van dienstverlener bij de gemeente Bergen als matig beoordeelt<sup>1</sup>. De bestuurskracht van de gemeente Mook en Middelaar wordt in 2002 op tactisch en strategisch niveau als matig beoordeeld. De bestuurskracht van de gemeente Gennep werd in 2002 op strategisch niveau voor de rol van bestuur en dienstverlener matig beoordeeld en als participant onvoldoende. Op tactisch niveau werd de rol van de gemeente Gennep als dienstverlener en participant matig beoordeeld. In de periode 2006-2007 is het visitatietraject bestuurskrachtmonitor Limburgse gemeenten in de regio Noord-Limburg uitgevoerd door een onafhankelijke Visitatiecommissie. Het beoordelingskader van deze vervolgmonitor in 2006-2007 is t.o.v. het beoordelingskader uit 2002 aangescherpt; de kwalificatie ‘matig’ uit de eerste bestuurskrachtmeting komt overeen met de kwalificatie ‘in onvoldoende mate’ in 2006-2007.<sup>2</sup> Van alle 14 gemeenten is een opgavenprofiel en een bestuurskrachtprofiel opgesteld. De onderstaande tabel geeft een globaal beeld van de bestuurskracht van de gemeenten in Kop van Limburg.

Rollen gemeentelijke overheid				
Kwaliteitsniveau		Bestuur	Dienstverlener	Participant
	Strategisch	Alle drie de gemeenten scoren <b>onvoldoende</b> op dit veld	<i>Geen oordeel</i>	Alle drie de gemeenten krijgen de kwalificatie ‘ <b>slecht</b> ’
	Tactisch	Alle gemeenten scoren hier <b>voldoende</b>	<b>Gennep, Mook en Middelaar</b> krijgen de kwalificatie <b>onvoldoende</b> . <b>Bergen</b> scoort <b>voldoende</b>	Alle drie de gemeenten scoren <b>onvoldoende</b> op dit veld
	Operationeel	<i>Geen oordeel</i>	Alle gemeenten scoren hier <b>voldoende</b>	Alle gemeenten scoren <b>voldoende</b> op dit veld

De belangrijkste bevindingen per gemeente zijn:

- Bergen – de gemeente wordt vooral aangesproken als onvoldoende participant in de subregio; De gemeente heeft een ambivalente houding t.a.v. verdere samenwerking en slaagt er niet in om de samenwerking daadwerkelijk vorm en inhoud te geven, ook waar deze direct belangen van de gemeente raakt.
- Gennep – de bestuurskracht is op termijn ontoereikend en er is een zwakke invulling van de subregionale samenwerking;

<sup>1</sup> Eindrapportage Bestuurskrachtprofiel gemeente Bergen, 11 maart 2002, p. 14

<sup>2</sup> Bestuurskrachtprofiel gemeente Bergen, 3 juli 2007, p. 19

De gemeente is niet resultaatgericht genoeg. Niet alle opgaven bereiken tijdig resultaat, daarbij is er geen verschil tussen opgaven die de gemeente zelfstandig oppakt of in samenwerking. De communicatie met het maatschappelijk middenveld is onvoldoende en de integraliteit van beleid en handelen niet voldoende ontwikkeld. In de uitvoering en actualisering van beleid loopt de gemeente vertragingen op. De gemeente is onvoldoende in staat de regierol invulling te geven en regionale opgaven in samenhang met de overige twee gemeenten te realiseren.

- Mook en Middelaar – de bestuurskracht is op lange termijn ontoereikend; De gemeente mist de nodige capaciteit en komt niet tot subregionale samenwerking. De gemeente is door de beperkte capaciteit kwetsbaar en afhankelijk van ontwikkelingen bij partners. Het ontbreekt de gemeente aan een strategische en integrale visie. Op strategisch niveau schiet de gemeente dan ook tekort. Het ontbreekt aan eenduidige oriëntatie met welke partners de gemeente wil samenwerken. De gemeente is onvoldoende in staat om regionale (strategische) opgaven te realiseren.

Als de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor uit 2006-2007 vergeleken worden met de bestuurskrachtmonitor in 2002 blijkt dat alle drie de gemeenten t.o.v. 2002 een verminderde bestuurskracht kennen. Ten aanzien van de drie gemeenten als participant in de (sub-)regionale samenwerking wordt door de Visitatiecommissie de volgende constatering gedaan:

“Op dit moment is er net als bij de vorige meting geen gedragen visie op structurele samenwerking tussen de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. De gemeenten zijn voornemens om in een visietraject uit te zoeken wat zij met elkaar hebben en wat dit concreet betekent voor samenwerking op allerlei terreinen. Dat terwijl de gemeenten al eerder gemeenschappelijke opgaven hebben geformuleerd. Uit de WWZ-visie spreken aanzienlijke regionale ambities, die door het stagneren van de samenwerking sinds het najaar 2005 niet zijn opgepakt. De Visitatiecommissie kan niet constateren dat de afstemming op het terrein van woningbouw en WWZ tot inhoudelijk meerwaarde leidt, wat gelet op het bovenlokale karakter van de opgave nodig is. De ambities om de regio te positioneren als aantrekkelijk woongebied stagneren daarmee vooralsnog. Ook de realisatie van een intergemeentelijk bedrijventerrein pakken de gemeenten niet in gezamenlijkheid op. Dit is in de vorige meting ook geconstateerd.” (Bron: bestuurskrachtprofiel gemeente Bergen (juli 2007) p. 4 en p. 41)

Daarnaast blijkt uit de bestuurskrachtmonitor dat de drie gemeenten de samenhang tussen regionale en lokale ambities (in stand houden van bijvoorbeeld voorzieningenniveau in de kernen en ontwikkeling van kernen, zoals Nieuw Bergen) onvoldoende tot uitdrukking brengen. Uit de bestuurskrachtmonitor blijkt o.a. dat de samenhang tussen het POL, de structuurvisie en de reconstructieplannen van het LOG Siebengewald onvoldoende gewaarborgd zijn. De Visitatiecommissie constateert dat de drie gemeenten er niet in slagen om de subregionale samenwerking inhoud en vorm te geven. Ook maatschappelijke partners oordelen dat de drie gemeenten daar waar strategische samenwerking met buurgemeenten nodig is kansen laten liggen. De knelpunten in de samenwerking hebben niet zozeer betrekking op een gebrek aan inhoudelijke thema's, maar op een gebrek aan vertrouwen en verstoorde relaties. De Visitatiecommissie acht samenwerking tussen de drie gemeenten noodzakelijk om de ambities die de gemeenten in gezamenlijkheid en voor zichzelf gesteld hebben te realiseren.

### 3. Voorgeschiedenis

#### 3.1. Voorgaande ontwikkelingen

##### Intergemeentelijke samenwerking

Aan het onderhavige herindelingsadvies voor de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar is een lange historie van samenwerking tussen de drie gemeenten vooraf gegaan. Binnen de regio Maasduinen werken de gemeente Bergen, Gennep en Mook en Middelaar op diverse beleidsterreinen samen. De samenwerking tussen de drie gemeenten verloopt al jaren moeizaam. Op basis van diverse onderzoeken kan worden geconcludeerd dat de belangrijkste oorzaken hiervan zijn dat een gezamenlijke visie op duurzame en effectieve samenwerking ontbreekt, evenals een gezamenlijke visie op de strategische positie van de (sub)regio en rol en positie van iedere gemeente daarin. De samenwerking richt zich op een breed palet van onderwerpen, zoals Wonen, Welzijn en Zorg (WWZ), toerisme en recreatie, kunst en cultuur en de ontwikkeling van een intergemeentelijk bedrijventerrein. Hieronder wordt een korte schets gegeven van de historie van de samenwerking tussen de drie gemeenten.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de eerste bestuurskrachtmonitor in 2002 hebben de drie gemeenten vanaf 2003 nagedacht over een meer structurele vorm van samenwerking op een groot aantal terreinen, waaronder reconstructie, toerisme – recreatie en cultuur, sociale zaken, economische zaken, wonen-welzijn-zorg & een Regionaal volkshuisvestingsplan. Algemene doelstelling van de samenwerking was enerzijds beleidsmatige samenhang in de regio versterken en anderzijds de efficiëntie van de bedrijfsvoering verbeteren. Dit resulteerde in een startdocument in 2003 van de drie colleges van B&W, waarin de uitgangspunten voor intensieve samenwerking tussen Bergen, Gennep en Mook en Middelaar zijn vastgelegd. Ook zijn vier samenwerkingsvormen geïnventariseerd. De drie gemeenten gaven aan dat ze intergemeentelijke samenwerking als noodzaak zagen om dienstverlening aan burgers te optimaliseren en in de toekomst te kunnen garanderen. De gemeenteraad van Mook en Middelaar ondersteunt in de raadsvergadering van 16 maart 2004 nogmaals dat 'samenwerking tussen Gennep, Bergen en Mook en Middelaar onvermijdelijk is en met kracht moet worden voortgezet'.

De Provincie Limburg heeft op diverse wijzen de samenwerking tussen de drie gemeente gestimuleerd. Zo is de gemeente Mook en Middelaar in december 2004 in het kader van de vorming van de Veiligheidsregio's met behulp van de Provincie Limburg door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties financieel gecompenseerd om de noodzakelijke regio-overgang van Gelderland naar Limburg te realiseren. Daarnaast is in een bestuurlijk overleg over regionale samenwerking op 28 januari 2005 de drie gemeenten ondersteuning geboden bij de verkenning van samenwerkingsopties op het gebied van handhaving. Ook heeft meerdere malen bestuurlijk overleg over samenwerking met de colleges van de drie gemeenten plaatsgevonden. Uit het rapport van Planconsult '*Werken aan samenhang*', advies regionale samenwerking sociale zaken 2006, blijkt dat samenwerking op sociale zaken, d.m.v. het opzetten van een regionale sociale dienst als testcase voor verdere verbreding en intensivering van samenwerking zou dienen. De samenwerking tussen de gemeenten is vervolgens in oktober 2005 gestagneerd, toen vergevorderde voorbereidingen voor de oprichting van een regionale sociale dienst werden stopgezet (deze zou per 1 januari 2006 operationeel worden). Eén van de oorzaken voor het stopzetten van de samenwerking op sociale zaken was het gebrek aan een gezamenlijke visie op samenwerking en gebrek aan vertrouwen. Het stopzetten van de samenwerking op dit onderdeel heeft geleid tot een diepgaande vertrouwensbreuk tussen bestuurders van de gemeente Gennep en Bergen en stagnatie in de samenwerking in zijn geheel.

Naar aanleiding van de stagnatie heeft de Provincie Limburg haar rol en verantwoordelijkheid opgepakt. In 2005 is in opdracht van de provincie door een tweetal onafhankelijke adviseurs, dhr. Wouters en dhr. Van der Zwan een (vertrouwelijke) analyse uitgevoerd naar de aard van de problematische samenwerkingsrelatie. Uit deze analyse bleek dat de drie gemeenten gegeven de bestaande constellaties niet in staat zijn om op eigen kracht binnen een afzienbare termijn vervolg en invulling te geven aan de onderlinge samenwerking. De drie gemeenten slagen er niet in op zowel strategisch en beleidsmatig niveau als op operationeel niveau invulling aan de samenwerking te geven. De drijfveren voor de gemeenten zijn totaal verschillend en het vermogen om die verschillen te overbruggen ontbreekt en kan in de bestaande situatie ook niet worden ontwikkeld. Er is geen sprake van overtuiging van elkaars bedoelingen en inzet. Een uitweg voor de impasse in samenwerking is alleen te realiseren onder krachtige impulsen van buiten de drie gemeenten, in casu de Provincie.

Er heeft vervolgens in 2006 een doorstart met betrekking tot de intensivering van de samenwerking plaatsgevonden. Er is destijds door de drie gemeenteraden besloten een gezamenlijke Raadscommissie Samenwerking in te stellen. De insteek hiervan was om de samenwerkingsdossiers onder directe aansturing van de gemeenteraden te brengen. De analyse van de twee onafhankelijk adviseurs is in mei 2006 in een gezamenlijke raadsconferentie met de raden van de drie gemeenten besproken. De bevindingen werden door alle partijen herkend en onderschreven. Tijdens deze raadsconferentie is besloten de resultaten van de bestuurskrachtmonitor te gebruiken om te evalueren of deze aanpak tot succes heeft geleid. De drie raden benadrukten het belang van het bepalen van een gezamenlijke strategie om samen te werken. Op verzoek van de drie gemeenten heeft de Provincie een onafhankelijk procesbegeleider in de persoon van de heer Hans de Waal Malefijt aangesteld, om (tijdelijk) als voorzitter van de raadscommissie te fungeren. Daarnaast had deze de opdracht persoonlijke verhoudingen te herstellen en met de drie gemeenten te werken aan een voorstel voor een strategische visie op samenwerking. Onder leiding van deze onafhankelijk procesbegeleider hebben vervolgens 7 bijeenkomsten met de gezamenlijke raadscommissie en een aantal gesprekken met burgemeesters en gemeentesecretarissen plaatsgevonden. Op advies van de Raadscommissie Samenwerking hebben de drie gemeenteraden zich in het voorjaar van 2007 uitgesproken voor onderzoek naar verdere samenwerking tussen de drie gemeenten (*'Tijd voor Visie'*). Voor de begeleiding hiervan is een Taskforce ingesteld bestaande uit de drie burgemeesters, drie wethouders, de drie gemeentesecretarissen en een onafhankelijk extern voorzitter van Berenschot. Deze Taskforce heeft een inventarisatie gemaakt van de bestaande samenwerkingsverbanden en heeft een sterke zwakte analyse opgesteld. De Taskforce concludeert dat samenwerking noodzakelijk is en dat gedeeltelijk of volledig samengaan van de ambtelijke organisaties nodig is om als bestuur slagvaardig te kunnen blijven. In het eindrapport *'Tijd voor Keuzes'* november 2007 wordt een strategische visie op samenwerking verwoord voor het gebied van de drie gemeenten gezamenlijk. De Taskforce concludeert dat de herindelingsdiscussie geopend moet worden en de samenvoeging van de ambtelijke organisaties met kracht moet worden voorbereid.

Ondertussen heeft de Visitatiecommissie bestuurskracht gemeenten naar aanleiding van de tweede bestuurskrachtmeting in haar eindrapport van juli 2007 geconcludeerd dat de knelpunten in de samenwerking niet zozeer betrekking hebben op een gebrek aan inhoudelijke thema's, maar op een gebrek aan vertrouwen en verstoorde relaties. De Visitatiecommissie constateert bij de drie gemeenten een ambivalente houding ten aanzien van nut en noodzaak van verdere samenwerking, ook al neemt zij deel aan een nieuw visievormingstraject. De Visitatiecommissie kan aan het voorgestelde traject nog geen vertrouwen ontlenden dat er in het najaar 2007, twee jaar na het stagneren van de samenwerking, zicht is op een oplossing. De Visitatiecommissie erkent daarbij dat herstellen van verstoord vertrouwen en verbetering van relaties ingewikkelde en tijdrovende processen zijn. Vooral snog wekken de

gemeenten niet het vertrouwen dat de subregionale samenwerking op strategisch niveau binnen afzienbare tijd wordt vlot getrokken. Iedere ontwikkeling van samenwerking strandt ondanks uitgezette bevoegdheidsstructuren langs dezelfde lijnen van bevoegd- en verantwoordelijkheden zoals die in voorgaande samenwerkingen zijn uitgeoefend. Hiermee staan ze een effectieve samenwerking in de weg. De drie gemeenten slagen ondanks meerjarige negatieve ervaringen er niet in die te doorbreken. Daarmee staat de realisatie van regionale ambities, op het terrein van woningbouw en profilering van de regio, onder druk. Dergelijke ambities kunnen de gemeenten alleen in samenwerking realiseren en niet in onderlinge competitie.

#### Vervolg na verschijnen van de bestuurskrachtmonitor

De Visitatiecommissie heeft in juli 2007 haar eindrapportages aangeboden aan de colleges van B&W en Gedeputeerde Staten van Limburg. Naar aanleiding van de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor heeft er in september 2007 bilateraal bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen de Provincie en de gevisiteerde gemeenten. Vervolgens heeft op 7 november 2007 in regionaal verband een eerste overleg van GS met de colleges van B&W plaatsgevonden. Onderlegger voor deze bijeenkomst is een gespreksnotitie van GS waarin wordt aangegeven op welke wijze de bestuurskracht in de regio versterkt zou kunnen worden. Voorafgaand aan de bijeenkomst gaven diverse gemeenten aan het wenselijk te vinden dat de Provincie een stevige regierol in dit proces van bestuurskrachtversterking op zich neemt. De colleges van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar hebben tijdens deze bijeenkomst aangegeven dat zij zullen inzetten op het versterken van de bestuurskracht door de samenvoeging van de ambtelijke organisaties per 1 juli 2009.

In de voorbereiding van de besluitvorming over het rapport '*Tijd voor Keuzes*' van de Taskforce is in overleg met de Raadscommissie Samenwerking in november 2007 de optie samenvoeging van de ambtelijke organisaties zonder herindeling van de hand gewezen en alleen de keuze zelfstandig blijven of samenvoegen in overweging te nemen. Op 27 november 2007 hebben de drie gemeenteraden besloten een onderzoek in te stellen om te kunnen komen tot een afgewogen oordeel aangaande een gemeentelijke herindeling en tegelijkertijd voorbereidingen te treffen gericht op het uiteindelijke samenvoegen van de drie ambtelijke organisaties op datum herindeling. Uit het uit te voeren onderzoek moest blijken of herindeling de meest wenselijke optie is om de bestuurskracht te versterken. Deze discussie moest voor 1 juli 2008 zijn afgerond in de vorm van raadsbesluiten.

Op 18 februari 2008 heeft een tweede regionaal overleg plaatsgevonden waarbij is gesproken over de voortgang van de verschillende initiatieven in de regio om de bestuurskracht te versterken. Tijdens deze bijeenkomst is door de burgemeester van Mook en Middelaar namens de drie gemeenten aangegeven dat de gemeenten gezamenlijk opdracht hebben verleend aan Berenschot om de meerwaarde van een fusie te onderzoeken.

#### Onderzoek Berenschot

In opdracht van de drie gemeenten heeft Berenschot in de maanden januari tot en met half april 2008 een onderzoek uitgevoerd naar de meerwaarde van herindeling ten opzichte van zelfstandigheid. Tijdens dit onderzoek zijn inhoudelijke werkgroepen geformeerd, zijn in de gemeenten per kern bijeenkomsten georganiseerd met de bevolking en zijn bijeenkomsten met maatschappelijke organisaties georganiseerd.

Berenschot stelt in haar rapport dat is opgesteld in voortdurende afstemming met de drie volledige colleges en in overleg met een begeleidingscommissie waarin alle raadsfracties van de drie raden vertegenwoordigd waren, dat het beoordelen van de meerwaarde van fusie vooral gezien moet worden in het perspectief van de komende tien tot twintig jaar en de ontwikkelingen die op de gemeente(n)

afkomen. Er ligt een fors aantal bestuurlijke opgaven voor de gemeenten in de komende jaren. Tegelijkertijd verandert ook de omgeving van de gemeenten sterk. Zo zal in 2010 naar verwachting een groot aantal gemeenten in Noord-Limburg worden heringedeeld, waardoor de relatieve grootte en positie van de drie afzonderlijke gemeenten afneemt. Berenschot geeft aan dat het bestuurlijk functioneren binnen de Provincie Limburg om een regionale aanpak vraagt. Dit is de afgelopen jaren met samenwerking niet gelukt. Een fusie biedt duidelijk meerwaarde binnen de regio Noord-Limburg, maar ook ten opzichte van andere krachtige regio's in de omgeving, zoals noordoost Brabant en de stadsregio Arnhem Nijmegen. Tevens biedt een grotere gemeente meer slagkracht richting derden zoals onderwijs, welzijnsorganisaties, LLTB en woningbouwcorporaties die veelal op deze of nog grotere schaal zijn georganiseerd.

Op basis van de in het rapport opgenomen argumenten zullen de verschillende gemeenten elk een eigen afweging moeten maken voor of tegen herindeling stelt het bureau. Daarbij geeft Berenschot aan dat als zij deze afweging zou moeten maken, zij voor herindeling adviseren. Daarbij weegt voor het bureau vooral de regionale positie en de personele consequenties zwaar.

De samenvatting van het onderzoeksrapport is voor de volledigheid bij het herindelingsadvies gevoegd (bijlage 3).

### **3.2. Aanleiding tot de huidige Arhi procedure**

Op 4 juni 2008 heeft in de drie gemeenteraden besluitvorming plaatsgevonden over het rapport "Onderzoek naar meerwaarde herindeling" van Berenschot.

De gemeenteraad van Mook en Middelaar heeft als volgt besloten:

1. "In te stemmen met de inhoud en de conclusies van het rapport Berenschot en de weg van fusie in te gaan;
2. In te stemmen met het voorstel om te fuseren met de gemeente Bergen en de gemeente Gennep conform de in de ARHI geldende kaders;
3. Indien niet alle drie gemeenteraden het besluit onder 1 onderschrijven, het College van Gedeputeerde Staten te verzoeken de taak op zich te nemen om te bemiddelen zodat alsnog overeenstemming bereikt kan worden, waardoor de weg tot fusie gezamenlijk kan worden ingegaan."

De gemeenteraad van Gennep heeft als volgt besloten:

1. "In te stemmen met de inhoud en de conclusies van het rapport Berenschot om de weg van fusie in te gaan;
2. In te stemmen met het voorstel om te fuseren met de gemeente Bergen en de gemeente Mook en Middelaar conform de in de ARHI geldende kaders;
3. Indien een van de drie gemeenteraden het besluit, genoemd onder 1., niet onderschrijft, het College van Gedeputeerde Staten van Limburg te verzoeken de herindelingsprocedure voor de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar over te nemen."

De gemeenteraad van Bergen heeft als volgt besloten:

1. "Niet in te stemmen met de wegingen en met de conclusies van het rapport 'Onderzoek naar meerwaarde herindeling' waar Berenschot de drie gemeenten adviseert om te kiezen voor een fusie van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar;
2. Uit te spreken dat de gemeente Bergen als zelfstandige gemeente blijft voortbestaan;

3. Geen verdere voorbereidingen te treffen om tot een plan van aanpak te komen gericht op het uiteindelijk samenvoegen van de drie ambtelijke organisaties op datum van herindeling;
4. Een intensieve bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van de samenwerking in de regio. Deze samenwerking in 2012 te evalueren aan de hand van een adequate bestuurskrachtmethodiek, om vervolgens te bezien of dan conclusies moeten worden getrokken die dan wellicht leiden tot herindeling.”

De voorstellen van de betreffende colleges van B&W en de besluiten van de gemeenteraden zijn voor de volledigheid bij het herindelingsadvies gevoegd (bijlage 4).

Ten aanzien van de gemeenten in de Kop van Limburg is door Gedeputeerde Staten in november 2007 (in een gespreksnotitie die in regionaal verband is besproken) het volgende aangegeven: “Volgens GS is een fusie het beste alternatief om de bestuurskracht op een realistische en duurzame wijze te versterken. Een fusie tussen Mook en Middelaar en Gennep, zonder Bergen, vinden GS vanuit het oogpunt van bestuurskracht en regionale samenhang niet gewenst. Vanuit de opgaven die spelen in het Maasduinengebied is er een duidelijke functionele samenhang tussen de drie gemeenten. (...) Vrijwillige herindelingen die door gemeenten worden voorbereid, hebben (zoals ook aangegeven in het coalitieakkoord) nadrukkelijk de voorkeur van GS”. Daarbij is in deze gespreksnotitie ook aangegeven dat “indien dit perspectief niet door de gemeenten gedeeld wordt, laten GS zich door gemeenten graag overtuigen van een realistisch alternatief voor de noodzakelijke versterking van de bestuurskracht in de regio”.

Naar aanleiding van de besluitvorming in de gemeenteraden van 4 juni is het niet mogelijk gebleken om in de Kop van Limburg een volledig gedragen fusieproces voor de 3 gemeenten te realiseren. GS willen evenwel voorkomen dat een minderheid een door een kritische meerderheid van de betrokken partijen gedragen oplossingsrichting kan tegenhouden. GS zijn van mening dat, in verband met het bewaken van evenwichtige bestuurlijke verhoudingen, maatregelen door de Provincie in regionale samenhang moeten worden beoordeeld. De in het verleden onderzochte alternatieven voor een samenvoeging van de drie gemeenten hebben ook niet tot een overtuigend en gedragen resultaat geleid. In het proces tussen november 2007 en juli 2008 is geen overtuigend alternatief scenario voor een adequate versterking van de bestuurskracht in de ‘Kop van Limburg’ ontwikkeld. Het alternatieve scenario waarover gesproken is, waarbij de ambtelijke organisaties worden samengevoegd, is nooit tot besluitvorming in de raden gekomen. Daarnaast heeft een alternatief dat ter sprake is gebracht door de MKB Limburg afdeling Wellerlooi, te weten splitsing van de gemeente Bergen, ook niet op bestuurlijk draagvlak kunnen rekenen. De gemeente Venray heeft aangegeven zich om inhoudelijke redenen niet te willen mengen in het fusieproces van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar.

Daags na de lokale besluitvorming op 4 juni 2008 heeft vanuit GS een overleg met het college van Bergen plaatsgevonden. Hiermee is ook invulling gegeven aan het verzoek van de gemeenteraad van Mook en Middelaar. In het bilateraal overleg is verkend in hoeverre het gemeentebestuur van Bergen nog bewegingsruimte in haar standpunt had en is aangegeven dat de gemeenten de ruimte zouden kunnen krijgen voor een proces van onderop mits een einddatum voor fusie zou worden vastgelegd. Dit voorstel bleek uiteindelijk niet acceptabel voor het gemeentebestuur van Bergen.

De ontstane situatie is voor Gedeputeerde Staten aanleiding geweest hun verantwoordelijkheid in deze te nemen en bij besluit van 10 juni 2008 hebben zij het voornemen uitgesproken tot het starten van een herindelingsprocedure met de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. Bij brief van 10 juni 2008 hebben zij aangekondigd dat zij voornemens zijn de gemeenten uit te nodigen voor een overleg als



bedoeld in artikel 8, lid 1, van de Wet Arhi. GS zijn van mening dat op deze wijze de voortgang, de bestuurskracht van de individuele gemeenten en de regionale bestuurskracht het best zijn gewaarborgd.

#### *Open overleg*

Een eerste overleg op grond van artikel 8 van de Wet Arhi heeft plaatsgevonden op 26 juni 2008 (gemeente Mook en Middelaar) respectievelijk 9 juli 2008 (gemeenten Bergen en Gennep). De verslagen zijn als bijlage bij dit herindelingsadvies gevoegd (bijlage 5). Daarnaast heeft het college van de gemeente Bergen het college van GS schriftelijk verzocht tot een nadere invulling van het artikel 8 overleg om zo de ruimte te krijgen mogelijke alternatieven voor samenvoeging te bespreken. GS hebben invulling gegeven aan dit verzoek door het voeren van een extra overleg op 4 september 2008 met de drie betrokken gemeenten. Tijdens deze bijeenkomst is door de gemeente Bergen aangegeven dat zij de samenwerking met de gemeenten in het Land van Cuijk wil versterken om zo onder meer te komen tot een gebiedsvisie en dat een samenvoeging van de ambtelijk organisaties een goed alternatief is voor een bestuurlijke fusie. De gemeenten Mook en Middelaar en Gennep hebben in hun reactie op dit alternatief beiden aangegeven dat deze optie in het verleden ook al aan de orde is geweest en dat alle drie de gemeenten toen hebben geconcludeerd dat dit geen gewenst alternatief is en dat er op dit moment geen draagvlak is voor Seta-achtige (Samen en toch apart) samenwerking. Zowel Mook en Middelaar als Gennep geven aan dat de raden duidelijk hebben uitgesproken dat een herindeling noodzakelijk is om de bestuurskracht te versterken. Ze roepen Gedeputeerde Staten op om daadkracht te tonen aangezien het niet lukt om elkaar te overtuigen van het gewenste eindperspectief. Het verslag van deze bijeenkomst is als bijlage bij dit herindelingsadvies gevoegd (bijlage 5).

### **3.3. Herindelingsontwerp**

Gedeputeerde Staten hebben na afloop van de periode waarin het open overleg met de gemeentebesturen is gevoerd de verschillende alternatieven die ter sprake zijn gekomen tegen elkaar afgewogen. Op basis hiervan heeft het college op 9 september 2008 het herindelingsontwerp vastgesteld.

Voor de gehele regio Noord-Limburg en in bijzonder de drie gemeenten in de Kop van Limburg is een snel en helder besluitvormingsproces van belang is daarbij geconcludeerd. De discussie over versterking van de gemeenten en de regio loopt al jaren en vergt een afronding. Gewaakt moet worden voor het verliezen van bestuurlijke en ambtelijke energie. Dit zal ten koste gaan van de nodige inzet voor de invulling, uitwerking en uitvoering van de bestuurlijk vastgestelde (boven-)regionale agenda. In het herindelingsontwerp is aangegeven dat de drie gemeenten een lange historie kennen van pogingen om tot intensieve samenwerking te komen om de bestuurskracht van de drie gemeenten te versterken. Meerdere malen is gebleken dat de samenwerking tussen de drie gemeenten moeizaam van de grond komt. De overige Noord – Limburgse gemeenten maken zich inmiddels op voor een schaalvergroting. Zij hebben het belang van een evenwichtig samenstel van lokale besturen in Noord-Limburg, waarin deze gemeenten elkaar kunnen versterken om de samenhangende opgaven te realiseren aangegeven. De omliggende gemeenten uit de regio zijn van mening dat de gehele regio, inclusief Maasduinen, in het herindelingsproces moet worden meegenomen. Uit de twee bestuurskrachtmetingen die gehouden zijn blijkt dat alle drie de gemeenten onvoldoende bestuurskrachtig zijn om hun regionale opgaven in samenhang met lokale en regionale ambities invulling te geven. Dat terwijl de opgaven, die zowel wat betreft thema als gemeente, grensoverschrijdend zijn en een krachtige aanpak vragen. Daarnaast wordt eveneens gewezen op de kwetsbaarheid van de organisaties.

Alle afwegingen tezamen en in hun onderling verband bezien hebben ons college tot het oordeel geleid, dat een samenvoeging van de gemeenten Bergen, Gennep, Mook en Middelaar het beste alternatief is voor versterking van de bestuurskracht (in de regio) ten dienste van haar inwoners. Daarmee kan een bestuurlijke vertaling worden gegeven aan de gezamenlijke opgaven die de gemeenten hebben. Uitgangspunt, immers, bij de toetsing aan de criteria voor herindeling zijn de verwezenlijking van lokale en regionale opgaven en ambities. Door de voorgestane vorming ontstaat een sterke gemeente met gezamenlijke opgaven op het terrein van versterking van de leefbaarheid in de dorpskernen en buurtschappen en de versterking van de toeristisch/recreatieve sector als belangrijke economische drager voor de regio Maasduinen. Ook de verhouding landbouw versus natuur en de versterking van de oost-west verbinding (richting Duitsland enerzijds en Land van Cuijk anderzijds) zijn belangrijke opgaven waarvoor de nieuwe gemeente aan de lat staat. Evenals de ontwikkelingen rondom de Maas en de veiligheidsaspecten die hiermee samenhangen.

## 4. Herindelingsbeleid van het Rijk en van de Provincie Limburg

### 4.1. Rijksbeleid

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling, zoals vastgesteld door de Ministerraad van 13 december 2002, bevat een uitwerking van de in het strategisch akkoord opgenomen uitgangspunten met betrekking tot gemeentelijke herindeling.

In dit beleidskader worden een zestal beoordelingscriteria genoemd. De volgende criteria zullen door de regering bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen betrokken worden:

- 1) *Draagvlak*: hierbij wordt zowel gelet op de wijze, waarop tijdens de procedure aan een optimaal draagvlak is gewerkt, als aan het draagvlak voor het uiteindelijke voorstel.
- 2) *Bestuurskracht*: de nieuwe gemeente dient over het draagvlak te beschikken om voldoende bestuurskracht te ontwikkelen. De bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de gemeente zal voldoende onkwetsbaar moeten zijn en in staat zijn om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uit te oefenen. Het kabinet merkt overigens op, dat tegenover de betekenis van een voldoende draagvlak gesteld kan worden dat een te grote omvang van gemeenten uit oogpunt van bestuurlijke en financiële doelmatigheid ook weer nadelig kan zijn.
- 3) *Duurzaamheid*: de nieuwe gemeente moet goed zijn toegerust voor een langere periode. Daarnaast zal bij herindelingsvoorstellen worden getoetst of sprake is van andere, aangrenzende voor de hand liggende fusiepartners om te voorkomen dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare tijd wederom bij een herindeling wordt betrokken.
- 4) *Interne samenhang van de nieuwe gemeente*: De nieuwe gemeente zal een logische interne samenhang moeten kennen, die identiteit geeft aan de nieuwe eenheid. Uitingvormen van die samenhang kunnen verschillend zijn: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, etc.
- 5) *Regionale samenhang en evenwicht*: Door de vorming van de nieuwe gemeente moeten goede, regionale verhoudingen ontstaan, respectievelijk voorkomen worden dat die verhoudingen minder worden. Daarnaast mogen door de vorming van de nieuwe gemeente buurgemeenten niet in een beklemd positie geraken, waardoor het toekomstperspectief van deze gemeenten ongunstig wordt beïnvloed.
- 6) *Planologische ruimtebehoefte*: met de voorgestelde indeling wordt aan de betrokken gemeente de planologische ruimte geboden, die noodzakelijk is voor de goede uitoefening van taken of functies van die gemeente. Bij voorkeur worden grensoverschrijdende knelpunten door middel van samenwerking opgelost. Wanneer blijkt dat samenwerking geen begaanbare weg is, kan de Provincie voor het antwoord van herindeling of grenswijziging kiezen.

Deze criteria zijn in belangrijke mate richtinggevend, maar niet absoluut. De praktijk leert, dat in concrete situaties verschillende criteria onderling kunnen conflicteren of dat de toepassing van één criterium bij de betrokken gemeenten tot uiteenlopende conclusies kan leiden. Wanneer dat het geval is, zal een afweging gemaakt moeten worden tussen die criteria, respectievelijk tussen de belangen van de betrokken gemeenten. Daarnaast is tussen deze zes criteria geen strikte hiërarchie aangebracht, maar de criteria draagvlak en bestuurskracht hebben de bijzondere aandacht van de Minister.

In het Regeerakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie van 7 februari 2007 is de volgende passage opgenomen: "Herindeling van gemeenten vindt plaats indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan berust bij het provinciebestuur; de wetgever toetst de voorstellen in principe uitsluitend op het gevolgde proces."

## Beleidsmatige ontwikkelingen

### *Bestuursakkoord Rijk – VNG*

In het bestuursakkoord “Samen aan de slag” wordt veel aandacht besteed aan het thema bestuurskracht, decentralisatie van taken en gemeentelijke herindeling. Het kabinet wil extra investeren in het versterken van de bestuurskracht van gemeenten. De gemeenten onderschrijven dat de decentralisatie-ambities van het huidige kabinet bestuurkrachtige gemeenten vereisen om een doelmatige en doeltreffende taakuitoefening te kunnen garanderen. Herindelingen zijn een mogelijkheid om de bestuurskracht van gemeenten te versterken. Rijk en gemeenten komen overeen dat, met medeneming van het advies van de VNG-commissie Van Aartsen (zie hieronder), gezamenlijk een nieuw beleidskader wordt geformuleerd dat ter behandeling aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. Onzekerheid over de financiële positie van nieuwe gemeenten kan een belangrijke reden zijn waarom gemeenten de stap naar schaalvergroting niet maken. Rijk en gemeenten zijn overeengekomen dat onderzocht wordt hoe gemeenten kunnen worden geholpen om de stap naar herindeling of vergaande samenwerkingsvormen te verkleinen.

### *VNG-commissie Bovens*

De VNG-commissie Bovens heeft zich ook over deze onderwerpen gebogen en pleit in haar rapport “Wil tot verschil” (juni 2006) voor meer differentiatie tussen gemeenten, zowel in werkwijze als in structuur. De gemeente zal in 2015 worden geconfronteerd met veel tegengestelde trends en grote maatschappelijke veranderingen. De gemeente zal zich moeten voorbereiden om tijdig te kunnen reageren op wensen en behoeften van burgers. Op dit moment kunnen gemeenten volgens de commissie hun rol als overheid dichtbij de burgers onvoldoende waarmaken. Een voorwaarde om gemeenten weer daadwerkelijk dicht bij de burgers te laten zijn is volgens de commissie de erkenning van de ongelijksoortigheid van de gemeenten. Gemeenten dienen meer de kans te krijgen om hun eigen keuzes te maken en een bestuurscultuur te ontwikkelen die past bij hun gemeenschap. De commissie geeft aan dat helder is dat te kleine gemeenten vaak te weinig bestuurskracht hebben. Gemeenten zijn volgens de onderzoekscommissie in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de wijze van inrichting van hun bestuur en voor de kwaliteit van hun dienstverlening. De commissie doet een oproep aan kleine gemeenten om het onderwerp van de bestuurskracht serieus te nemen en daarvoor samen met andere gemeenten oplossingen voor te vinden, ten dienste van hun burgers.

### *VNG-commissie Van Aartsen*

De VNG-commissie Van Aartsen schetst in haar rapport “De eerste overheid” (juni 2007) een beeld van de gemeente als de brandweerman die het vuur wil blussen, maar geen water heeft. Gemeenten willen en moeten veel, maar kunnen niet of onvoldoende. De commissie pleit voor een “kanteling van de staat”; waarbij de gemeente niet langer wordt gezien als een lagere overheid, maar als eerste overheid. De commissie geeft aan dat de voorgestelde differentiatie in werkwijze tussen gemeenten zoals bepleit door de commissie Bovens leidt tot een wirwar van samenwerkingsverbanden en ondoorzichtige constructies. De gemeente als eerste overheid betekent een flinke taakverzwaring voor gemeenten. De commissie onderkent dat het toenemend takenpakket druk legt op een groot aantal gemeenten die nu al moeite hebben de slagkracht van hun ambtelijk apparaat, de raad en het college op peil te houden. Zowel de slagkracht, continuïteit als de omvang van gemeenten staan daarmee vooralsnog decentralisatie van taken in de weg. De commissie constateert dat een aanzienlijk deel van de gemeenten niet de bestuurskracht heeft om een toekomstige taakverzwaring adequaat te verwerken. De commissie bepleit een schaalvergroting om invulling te geven aan “de eerste overheid”. De commissie geeft aan dat gemeenten zullen moeten samengaan om de noodzakelijke bestuurskracht te verwerven.

#### *Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten – commissie d'Hondt*

De Interbestuurlijke Taakgroep gemeenten is ingesteld om de decentralisatievoorstellen uit het coalitieakkoord en Bestuursakkoord te concretiseren. In het rapport 'Vertrouwen en verantwoorden, voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht' (juni 2008) worden voorstellen gepresenteerd voor verdere decentralisatie van taken en bevoegdheden, alsook de implicaties die dat met zich meebrengt. De Taakgroep is van mening dat de gemeente voor inwoners van dit land de meest nabije overheid is. Zij geeft daarmee de overheid als geheel ook letterlijk een gezicht. Gemeenten moeten dan ook het verbeteren van de kwaliteit van samenleven van hun inwoners tot hun eerste zorg rekenen. De Taakgroep stelt voor dat gemeenten elke bestuursperiode een bestuurskrachtonderzoek dienen uit te voeren om hiervan te kunnen leren en om verantwoording af te leggen aan de gemeenschap. Gesteld wordt dat het zeer waarschijnlijk is dat niet alle gemeenten voldoende bestuurskracht hebben om de door de taakgroep genoemde taken zonder slag of stoot op te pakken. Een manier om meer bestuurskracht te verwerven is een fusie met een of meerdere buurgemeenten. Gemeentelijke herindeling dient met steun van de gemeenten zelf tot stand te komen; draagvlak is daarom zeer belangrijk. Het is echter niet gewenst dat één gemeente een regionaal gewenste herindeling kan tegenhouden. Dat kan de belangen van de regio (en gemeenten) onaanvaardbaar schaden. Het is aan provincies om te beoordelen of er voldoende draagvlak bestaat voor een herindeling zo stelt de taakgroep. Het kabinet geeft in haar reactie op het rapport van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten van 14 november 2008 aan dat in het coalitieakkoord is afgesproken dat herindeling van gemeenten alleen plaatsvindt indien daarvoor voldoende lokale draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de lokale toetsing van het draagvlak berust volgens het kabinet bij het provinciebestuur. Het kabinet wijst erop dat hierbij ook de belangen van niet bij de fusie betrokken gemeenten moeten worden meegewogen.

#### **4.2. Provinciaal beleid**

Het provinciaal beleid met betrekking tot gemeentelijke herindeling is ingebed in het beleid met betrekking tot bestuurlijke organisatie. De versterking van de bestuurskracht van het lokaal bestuur als zodanig en in regionale samenhang, staan daarbij centraal. De versterking van de bestuurskracht is uiteraard geen doel op zich, maar is uiteindelijk gericht op het verbeteren van de dienstverlening aan de burger, bedrijfsleven en andere primaire rollen van de gemeente.

In het provinciaal coalitieakkoord staat met betrekking tot de bestuurlijke organisatie in Limburg dat GS "bestuurlijke drukte willen voorkomen. Uit de gemeentelijke bestuurskrachtmeting moet wel blijken dat gemeenten hun rol ook echt waarmaken. Herindeling wordt niet van bovenaf opgelegd. Uitgangspunt is lokaal draagvlak. De Provincie toetst in hoeverre de kracht van de regio versterking verdient en zal daar zo nodig op sturen."

Gezien de criteria van het Rijk, de focus van Rijk op bestuurskrachtversterking en bovenstaande passage uit het provinciaal coalitieakkoord, zijn Gedeputeerde Staten van mening dat:

- gemeenten, gezien het grote belang dat wij aan draagvlak en gedragen oplossingsrichtingen hechten, als eerste verantwoordelijk zijn voor initiatieven gericht op een realistische en duurzame versterking van de lokale en regionale bestuurskracht;
- de Provincie, gezien de noodzaak van het bewaken van regionale samenhang en evenwichtige verhoudingen, een actieve rol heeft bij het beoordelen van deze initiatieven en daarbij, conform de positie die de wetgever haar geeft, een zelfstandige afweging dient te maken;
- de Provincie als initiatieven van onderop uitblijven, waar nodig, zelf het initiatief moet nemen tot het starten van een procedure gericht op herindeling.

### **4.3 Overwegingen bij de standpuntbepaling**

Hieronder worden de overwegingen bij de standpuntbepaling uiteengezet. Hierbij zijn de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling als uitgangspunt gebruikt,

#### *Met betrekking tot het draagvlak:*

De gekozen oplossingsrichting moet bestuurlijk, door de bevolking en de buurgemeenten in overwegende mate gedragen worden. Inherent aan herindelingsdiscussies is het gegeven, dat geen voorstel kan worden ontwikkeld, dat ieders support heeft of krijgt. Hieronder wordt allereerst ingegaan op het bestuurlijk draagvlak, vervolgens op het maatschappelijk draagvlak en tot slot het regionaal draagvlak.

#### *Bestuurlijk draagvlak.*

Wat betreft het bestuurlijk draagvlak in de direct betrokken gemeenten wordt verwezen naar de besluitvorming die op 4 juni in de drie gemeenteraden heeft plaatsgevonden. De raad van Gennep heeft unaniem ingestemd met een fusie van de drie gemeenten per 1 januari 2011. Met een ruime meerderheid is ook de raad van Mook en Middelaar voorstander van een fusie van de drie gemeenten. In de raad van Bergen is door een krappe meerderheid tegen het fusievoornemen gestemd. De oppositie in Bergen is voor fusie; de coalitie is tegen. Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat er voldoende bestuurlijk draagvlak is voor de voorgestelde samenvoeging. Van de betrokken gemeenten is er een gekwalificeerde meerderheid voor het herindelingsvoorstel. De gemeenten Gennep en Mook & Middelaar vertegenwoordigen als voorstander van een samenvoeging van de drie gemeenten gezamenlijk een ruime meerderheid van het totaal aantal inwoners (25.000 van de 38.500 inwoners).

#### *Maatschappelijk draagvlak.*

Het peilen van draagvlak bij de bevolking is volgens Gedeputeerde Staten een primaire verantwoordelijkheid van de gemeenteraden. GS heeft daarom zelfstandig niet bij de bevolking van de drie gemeenten gepeild in hoeverre er draagvlak voor herindeling is. Bovendien zijn er gedurende het onderzoek van Berenschot in twee rondes in totaal 24 burgeravonden georganiseerd waar door de raadsleden met burgers en maatschappelijk middenveld is gesproken over mogelijke herindeling. De wensen van inwoners van de drie gemeenten zijn in de eerste ronde geïnventariseerd en meegewogen in het onderzoek van Berenschot. De tweede gespreksronde diende om de uitkomsten van het rapport van Berenschot "meerwaarde van herindeling" met de bevolking te bespreken. De opkomst van deze tweede gespreksronde was beduidend lager dan bij de eerste gespreksronde. Op basis van deze burgeravonden is het algemene beeld dat de mate van maatschappelijk draagvlak verschilt per gemeente. In de gemeente Gennep zijn de inwoners positief over een herindeling. De bewoners van Mook en Middelaar hebben ook een positieve houding ten opzichte van herindeling, met uitzondering van de kern Molenhoek. In Molenhoek zijn de meningen verdeeld. Dit blijkt ook uit het feit dat er zienswijzen zijn ontvangen tegen herindeling, maar dat enkele jaren geleden een initiatiefvoorstel is ingediend waarin ongeveer 250 inwoners van Molenhoek de gemeenteraad oproepen om tot herindeling over te gaan. In Bergen verschilden de opvattingen ten aanzien van herindeling per kern. Gemiddeld genomen opteert een meerderheid van de inwoners van de gemeente Bergen voor zelfstandigheid.

#### *Regionaal draagvlak*

De basis voor herindeling dient te zijn dat er sprake is van voldoende maatschappelijk, bestuurlijk en regionaal draagvlak voor een herindeling. Het is goed voorstelbaar dat het draagvlak voor een herindelingsvoorstel per betrokken gemeente verschilt of dat binnen een gemeente verschillen bestaan. De eis van voldoende draagvlak houdt echter tevens in dat een herindeling niet tegen gehouden kan

worden omdat één gemeente tegen is, als er bij de overige gemeenten en de regio voldoende draagvlak voor herindeling is. Het kan niet zo zijn dat een regionaal gewenste herindeling door één gemeente wordt tegen gehouden. Hierdoor kunnen de belangen van de regio (en gemeenten) onaanvaardbaar worden geschaad. De Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (commissie d'Hondt) stelt dat het aan de provincie is om op basis van het aantal gemeenten dat het voorstel steunt te beoordelen of er voldoende draagvlak bestaat voor een herindeling. De regio Noord-Limburg heeft aangegeven dat er in relatieve zin een grote mate van draagvlak is voor opschaling van de huidige gemeenten op korte termijn; inclusief de drie gemeenten in de Kop van Limburg. De betreffende brief van het bestuur van de Regio Venlo aan de leden van de Tweede Kamer is voor de volledigheid bijgevoegd (bijlage 2). Daarin heeft de regio aangegeven dat de strategische regionale samenwerking krachtige gemeenten nodig heeft en ondersteunt daarom de lopende herindelingsprocedures in Noord-Limburg. In de bestuurskrachtmonitor plaatsen maatschappelijke partners kanttekeningen bij het vermogen van de drie gemeenten om de regio in handen te nemen. Daarnaast blijkt uit de onderzoeken van Berenschot dat er bij regionale maatschappelijke organisaties, zoals LLTB, CWI/UWV en onderwijsorganisaties draagvlak is voor een herindeling van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. Organisaties als LLTB, CWI/UWV en onderwijsorganisaties zijn van mening dat een grotere gemeente meer mogelijkheden biedt om als partner op te treden en integraal regionaal beleid te ontwikkelen. .

Gelet op het bovenstaande is ons college van mening dat er sprake is van voldoende bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal draagvlak voor een herindeling.

*Met betrekking tot de bestuurskracht van de gemeenten:*

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 van aandacht. Om tot deze versterking van bestuurskracht te komen hebben de drie gemeenten vanaf 2003 diverse malen tevergeefs geprobeerd op verschillende gezamenlijke beleidsterreinen (sociale zaken, woningbouw, zorg en welzijn, etc.) tot samenwerking te komen. Uit de in paragraaf 3.1. beschreven voorgeschiedenis blijkt dat de samenwerking tussen de drie gemeenten al jaren moeizaam verloopt en onvoldoende succesvol is. De stagnatie rondom het opzetten van een gezamenlijke regionale sociale dienst is daar een treffend voorbeeld van. Het beoogd effect van samenwerking om de bestuurskracht van de drie gemeenten te vergroten is dan ook uit gebleven. Diverse onderzoeken, zoals de bestuurskrachtmetingen in 2002 en 2007, de analyse van intergemeentelijke samenwerking in 2005 en de rapporten van Berenschot (*Tijd voor Keuzes* en *Onderzoek naar meerwaarde van herindeling*), hebben herhaaldelijk uitgewezen, dat alle drie de gemeenten onvoldoende bestuurskrachtig zijn. Sterker nog, uit een vergelijking van de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor uit 2007 met de uitkomsten uit 2002 blijkt dat voor alle drie de gemeenten de bestuurskracht in de loop der jaren verslechterd is.

De belangrijkste bevindingen van de bestuurskrachtmonitor 2007 per gemeente zijn:

- Bergen – de gemeente wordt vooral aangesproken als onvoldoende participant in de subregio; De gemeente heeft een ambivalente houding t.a.v. verdere samenwerking en slaagt er niet in om de samenwerking daadwerkelijk vorm en inhoud te geven, ook waar deze direct belangen van de gemeente raakt.
- Gennep – de bestuurskracht is op termijn ontoereikend en er is een zwakke invulling van de subregionale samenwerking; De gemeente is niet resultaatgericht genoeg. Niet alle opgaven bereiken tijdig resultaat, daarbij is er geen verschil tussen opgaven die de gemeente zelfstandig oppakt of in samenwerking. De communicatie met het maatschappelijk middenveld is onvoldoende en de integraliteit van beleid en handelen niet voldoende ontwikkeld. In de uitvoering en actualisering van beleid loopt de gemeente

vertragingen op. De gemeente is onvoldoende in staat de regierol invulling te geven en regionale opgaven in samenhang met de overige twee gemeenten te realiseren.

- Mook en Middelaar – de bestuurskracht is op lange termijn ontoereikend; De gemeente mist de nodige capaciteit en komt ook niet tot subregionale samenwerking. De gemeente is door de beperkte capaciteit kwetsbaar en afhankelijk van ontwikkelingen bij partners. Het ontbreekt de gemeente aan een strategische en integrale visie. Op strategisch niveau schiet de gemeente dan ook tekort. Het ontbreekt aan eenduidige oriëntatie met welke partners de gemeente wil samenwerken. De gemeente is onvoldoende in staat om regionale (strategische) opgaven te realiseren

Daarbij komt ook naar voren dat op dit moment (net als bij de vorige meting van de bestuurskracht) geen gedragen visie is op de structurele samenwerking tussen de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. De drie gemeenten zijn onvoldoende in staat om regionale en lokale ambities in samenhang uit de verf te laten komen. Dat terwijl de opgaven van de gemeenten, die zowel wat betreft thema als gemeente grensoverschrijdend zijn, hier wel om vragen. Op het terrein van financiën, personele capaciteit, de ontwikkeling van beleid en uitvoering van een gemeentelijke regisseursrol worden zowel Bergen, Gennep als Mook en Middelaar beperkt door hun kwetsbare organisatie.

De gemeenten Gennep en Mook en Middelaar zijn van mening dat een herindeling de enige adequate optie is om de bestuurskracht op een duurzame wijze te versterken. Ook wij zijn van mening dat intensieve samenwerking, gelet op de ervaringen uit het verleden, als alternatief voor herindeling onvoldoende leidt tot een versterking van de bestuurskracht in de Kop van Noord – Limburg. Een herindeling is de beste optie om een de bestuurskracht van de drie gemeenten op een realistische en duurzame manier te vergroten. Een schaalvergroting leidt tot een robuuste gemeente die voor een langere periode goed is toegerust op haar huidige en toekomstige taken. Door een schaalvergroting kan kennis en capaciteit worden gebundeld, waardoor kwaliteitsverbetering en efficiëntievoordelen behaald kunnen worden. Daarnaast neemt de kwetsbaarheid van de organisatie af en zal deskundigheid op specifieke terreinen, zoals burgerzaken, wonen, welzijn en zorg en economisch, toeristisch-recreatief beleid toenemen. Hierdoor kan de gemeente betere dienstverlening leveren en het bestaande ondernemersklimaat versterken. De gemeente is beter in staat om een krachtige gesprekspartner voor bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld te zijn. Bij beleidsontwikkelingen zal zij goed invulling kunnen geven aan haar regierol. Als gemeente van formaat is de gemeente in staat om ook op strategisch niveau in samenwerking met buurgemeenten, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven regionale opgaven en ontwikkelingen te realiseren. Ons college is dan ook van oordeel dat de regio Noord – Limburg gebaat is bij een versterking van de bestuurskracht door Bergen, Gennep en Mook en Middelaar te fuseren tot één gemeente die een grotere bestuurskracht heeft en zowel regionaal als lokaal haar (regie)rol beter kan vervullen.

#### *Met betrekking tot duurzaamheid*

Door samenvoeging van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar ontstaat een robuuste gemeente die in staat is goed te zijn toegerust voor de taakuitoefening op de langere termijn. Herindeling van de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar zonder de gemeente Bergen is naar het oordeel van ons college geen optie, aangezien dit binnen afzienbare tijd zal leiden tot een nieuwe herindeling. Wij worden gesterkt in ons oordeel door de gemeentebesturen van Gennep en Mook en Middelaar en omliggende gemeenten. Volgens hen is een samenvoeging van de drie gemeenten de enige optie. De gemeenten Mook en Middelaar en Gennep hebben beiden aangegeven dat er geen draagvlak is voor voor Seta-achtige (Samen en toch apart) samenwerking. Deze optie is in het verleden ook al aan de orde



geweest en alle drie de gemeenten hebben toen geconcludeerd dat dit geen gewenst alternatief is voor herindeling.

*Met betrekking tot de interne samenhang:*

De drie gemeenten vertonen volgens ons in ruime mate interne samenhang. Bergen, Gennep en Mook en Middelaar zijn gemeenten die gedrieën onderdeel uitmaken van de regio Maasduinen. Op het gebied van ruimtelijke ordening vertonen de drie gemeenten vele overeenkomsten. Aan weerszijden worden de gemeenten ingeklemd door enerzijds Brabants grondgebied en anderzijds Duits grondgebied. De infrastructuur van het gebied is van noord naar zuid georganiseerd, waarlangs kernen met bebouwing en recreatieve attracties liggen. Elk van de drie gemeenten heeft te maken met meerdere kernen. De functionele samenhang van het gebied Maasduinen maakt dat de drie gemeenten dezelfde opgaven op het gebied van natuur, toerisme en recreatie, leefbaarheid, economische ontwikkeling en ruimtelijke ordening kennen. Door de aard en samenhang tussen deze opgaven is integraal beleid met een samenhangende visie en een regionaal georganiseerde aanpak van groot belang. Natuurlijk zijn er ook verschillen tussen de gemeenten onderling. Wij zijn van mening dat elke gemeente (en zelfs elke kern) een eigen identiteit en cultuur kent, maar dat de verschillen tussen de gemeenten niet onoverkomelijk zijn. Mensen organiseren zich rondom een gedeeld belang en/of een gezamenlijk doel in allerlei maatschappelijke verbanden. Om uitvoering te geven aan deze gemeenschappelijke belangen voelen burgers zich vaak niet gebonden aan lands-, provincie- of gemeentegrenzen. Het in stand houden van de leefbaarheid, kernenbeleid en cultuur en identiteit van de kernen vinden veel burgers erg belangrijk. Dit blijkt uit een groot aantal ingediende zienswijzen. Daarom is kernenbeleid en leefbaarheid expliciet als opgave voor de nieuwe gemeente opgenomen.

*Met betrekking tot de regionale samenhang:*

Er spelen een aantal opgaven in het gebied van de betrokken gemeenten die meerjarige investeringen en een regionale aanpak vergen. De majeure gezamenlijke opgaven van de drie gemeenten zijn:

- 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 wonen en werken
- Opgaven in het kader van de nieuwe wet op de Ruimtelijke Ordening
- Kernenbeleid en behoud van leefbaarheid

Het is ons inziens in het belang van de regio Maasduinen om aan bovengenoemde regionale opgaven in samenhang en eenduidig sturing te geven. Door de gelijklopende aard van de opgaven voor de drie gemeenten is er tussen de gemeenten een grote mate van samenhang en gelijkgerichte oriëntatie. De opgaven zoals beschreven in paragraaf 2.2 van dit herindelingsadvies vergen meerjarige investeringen en maken een regionale aanpak vanuit een regionaal handelingsperspectief voor de gemeenten van de regio Maasduinen noodzakelijk. De doorontwikkeling van de toeristische sector langs de Maas en de uitvoering van het meerjarenplan Zandmaas 2 zijn opgaven van formaat die regionaal één krachtige sturing en uitvoering vragen. Strategisch denken en handelen zijn hiervoor vereisten bij uitstek. Maar ook de uitvoering van het pMJP, de revitalisering van het glastuinbouwgebied Tuindorp in de gemeente Bergen (onderdeel van de Greenport), de verhouding natuur versus landbouw en ontwikkeling van de toeristisch recreatieve sector vereisen een grote mate van uitvoeringskracht en slagkracht (financieel en in personele capaciteit). De drie gemeenten hebben in het verleden aangetoond deze bestuurskracht niet te kunnen leveren.

Ons college is van mening dat één heringedeelde gemeente beter in staat is om als strategische partner ook op regionale schaal haar eigen positie te bepalen en mede invulling te geven aan de oplossing van regionale vraagstukken voor de regio en uitvoering van de regionale agenda.

In regionaal perspectief ontstaat met deze samenvoeging een evenwichtig samenstel van lokale besturen gezien de herindelingsprocedures die al in gang zijn gezet in Noord-Limburg. Deze robuuste gemeenten zullen elkaar kunnen versterken en aanvullen. Samenwerkende partners kunnen dan bij de aanpak van de regionale opgaven een gelijkwaardige inbreng leveren.

*Wat betreft planologische ruimtebehoefte*

De ruimtelijke en planologische uitdagingen waarmee het gebied Maasduinen te maken heeft vraagt om een krachtige aanpak. Er wordt een daling van het inwoneraantal en op de langere termijn van het aantal huishoudens voorzien. Daarnaast moet voorkomen worden dat de zogenaamde maasdorpenband dichtslibt als gevolg van versnippering van bebouwing. Vervolgens legt de nieuwe Wro een zwaardere taak op de gemeenten. Ook vormen de leefbaarheid van de kernen en de versterking van de toeristisch/recreatieve sector een belangrijke uitdaging. Strategisch opereren van de gemeentebesturen is vereist. Aangezien is gebleken dat samenwerking tussen de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar niet dan wel onvoldoende tot stand komt, worden de bestaande knelpunten niet afdoende opgelost. Het college is van mening dat door een samenvoeging van de drie gemeenten randvoorwaarden worden gecreëerd om de regionale ruimtelijke en planologische ontwikkelingen op adequate wijze op te pakken.

## 5. Van Herindelingsontwerp naar Herindelingsadvies

### 5.1. Algemeen

Hiervoor (zie hoofdstuk 3 en 4) is de totstandkoming en de inhoud van het door Gedeputeerde Staten vastgestelde Herindelingsontwerp Bergen, Gennep en Mook en Middelaar beschreven. In de Wet Arhi is vastgelegd dat dit ontwerp ter inzage moet worden gelegd, waarna Provinciale Staten op basis van het ontwerp en de daarover ingekomen zienswijzen een herindelingsadvies vaststellen. Hieronder wordt aangegeven op welke wijze tot de opstelling van dit advies is gekomen.

### 5.2. Ter inzage legging

Gedeputeerde Staten hebben op 9 september 2008 het herindelingsontwerp vastgesteld. Op 12 september 2008 is het ontwerp verzonden aan de betrokken gemeenten en aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Burgemeesters en Wethouders van de gemeenten hebben conform artikel 8 lid 3 Wet Arhi het herindelingsontwerp gedurende 8 weken van 29 september tot 23 november 2008 ter inzage gelegd. Gedurende deze termijn kon “een ieder” zijn zienswijze over het ontwerp kenbaar maken. Dit kon schriftelijk, maar ook door middel van een e-mail via de website van de Provincie Limburg. Op de website van de Provincie was algemene informatie beschikbaar over de Arhi-procedure en was het herindelingsontwerp te downloaden. De internetpagina is 773 keer bezocht. De gemeenteraden van de gemeenten die betrokken zijn bij deze Arhi-procedure hadden tot 3 maanden na ontvangst van het herindelingsontwerp de gelegenheid hun zienswijze kenbaar te maken.

### 5.3. Strekking van de ingediende zienswijzen

Van de mogelijkheid om een zienswijze kenbaar te maken, is goed gebruik gemaakt: binnen de wettelijke termijn zijn in totaal zijn 3426 zienswijzen ontvangen, waarvan de grote meerderheid bestaat uit standaard formulieren. Er zijn 3358 schriftelijke zienswijzen ontvangen en via de e-mail hebben 68 burgers hun zienswijze aan ons kenbaar gemaakt. Daarnaast is van de raden van de gemeente Bergen en de gemeente Gennep een schriftelijke reactie ontvangen.

De reacties van de gemeenteraden zijn als bijlage 6 bijgevoegd.

#### Zienswijzen afkomstig van “een ieder”

##### *Aantal ontvangen zienswijzen*

In de onderstaande tabel is aangegeven hoeveel burgers, uit een bij de Arhi-procedure betrokken gemeente, hebben gereageerd.

<b>Gemeente</b>	<b>Aantal ontvangen zienswijzen</b>	<b>Afwijzend</b>	<b>Instemmend</b>
Bergen	3028	3001	27
Gennep	4	4	0
Mook en Middelaar	229	218	11
Overige gemeenten of niet bekend	165	163	2
<b>Totaal</b>	<b>3426</b>	<b>3386</b>	<b>40</b>

Ingevolge de Wet Arhi heeft “een ieder” de mogelijkheid om een zienswijze kenbaar te maken. Dit betekent dat ook burgers en organisaties uit gemeenten die niet direct bij de Arhi-procedure betrokken zijn kunnen reageren.

In 3386 zienswijzen wordt aangegeven dat men bedenkingen heeft bij deze voorgestelde samenvoeging. In 40 zienswijzen wordt aangegeven dat men het herindelingsvoorstel ondersteunt. Het overgrote deel van de ingediende zienswijzen is afkomstig uit de gemeenten Bergen.

#### *Zienswijzen tegenstanders herindeling*

In de zienswijzen waarin wordt gesteld dat de gemeenten niet dienen te worden samengevoegd worden in hoofdzaak de volgende argumenten aangedragen:

- *Afstand burger – bestuur;*  
Gevreesd wordt dat de afstand burger – bestuur zodanig toeneemt dat de belangen van de individuele inwoners niet meer goed worden behartigd. Dit geven 2175 burgers aan. Een 6 tal verenigingen en ondernemers geeft aan dat ze verwachten dat door een grotere afstand tussen gemeente en verenigingsbestuur de behartiging van belangen van de verenigingen er op achteruit gaan. Verondersteld wordt dat de gekozen volksvertegenwoordigers niet meer herkenbaar zijn en dit zal leiden tot minder interesse in lokale politiek. Het gemeentebestuur is op dit moment toegankelijk en flexibel. Er is regelmatig contact tussen gemeentebestuur en dorpsbewoners. Een andere verwachting is dat de afstanden tot het nieuwe gemeentehuis zodanig groot worden dat deze moeilijk bereikbaar zal zijn.
- *Bestuurskracht;*  
De gemeente Bergen is bestuurskrachtig genoeg om zelfstandig te blijven, zijn 1829 personen van mening. Er wordt betoogd dat gemeente Bergen voldoende capaciteit en flexibiliteit bezit om haar huidige taken en nieuwe taken adequaat te vervullen. Voorbeelden hiervan zijn de Brede school, het WMO-loket en een centrum voor Jeugd en Gezin. Daarnaast is de dienstverlening volgens burgers goed. Een schaalvergroting hoeft daarbij niet te leiden tot meer bestuurskracht. Verondersteld wordt dat na de herindeling de kwaliteit van het gemeentebestuur afneemt en dat er een grotere bureaucratie ontstaat. Daar waar samenwerking een meerwaarde oplevert worden samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, industrie en maatschappelijke organisaties opgezet.
- *Draagvlak;*  
Er is onvoldoende draagvlak bij de bevolking voor een samenvoeging van de gemeenten geven 3360 personen aan. Er wordt gerefereerd aan het besluit van de gemeenteraad van Bergen en de burgeravonden waar een meerderheid van de aanwezigen in de gemeente Bergen tegen eventuele herindeling was. In de zienswijzen wordt betoogd dat gedwongen samenwerking cq fusie nog jarenlang een vruchtbare samenwerking zal verhinderen. Hierdoor zal noch een effectieve noch een efficiënte gemeente ontstaan. Volgens 1 zienswijze leidt een herindeling van Bergen tot rechtsongelijkheid, omdat de gemeente Beesel wel zelfstandig mag voortbestaan. Een drietal burgers is van mening dat er gedurende het herindelingsproces aan burgers onvoldoende mogelijkheid geboden is voor inspraak. Er wordt voorgesteld om een enquête, referendum of burgerpeiling onder de bevolking te houden om draagvlak voor een herindeling en verschillende fusievarianten te toetsen.

- *Herindeling biedt geen meerwaarde, maar leidt tot negatieve effecten;*  
Een herindeling biedt volgens 1132 burgers geen meerwaarde en heeft alleen negatieve effecten. Door de herindeling zou er geen oog meer zijn voor bestuurlijke omstandigheden en problematiek van de kern. Het kernenbeleid zoals dat nu wordt uitgevoerd zou in de nieuwe gemeente worden vertraagd of verschrompeld. Tevens wordt er van uitgegaan dat een herindeling leidt tot een verslechtering van het voorzieningenniveau en bestaand beleid, bijvoorbeeld als het gaat om privatiseringsbeleid of economisch beleid t.a.v. het MKB. MKB-Limburg afdeling Wellerlooi denkt dat in een langgerekte fusiegemeente de aandacht voor economische ontwikkeling zich zal concentreren rondom Gennep en de ontwikkeling van de kernen wordt gefrustreerd, daar waar dat nu door de gemeente Bergen goed is geborgd.
- *Gemeenten zijn niet op elkaar georiënteerd;*  
In 401 zienswijze van inwoners van zowel Well, Wellerlooi, Bergen, Nieuw Bergen (gemeente Bergen) als Molenhoek (gemeente Mook & Middelaar) wordt aangegeven dat deze kernen in cultureel, maatschappelijk en economisch opzicht niet op de andere gemeenten zijn georiënteerd. Aangevoerd wordt dat de gemeente Mook en Middelaar voor wat betreft de kernen Mook en Molenhoek meer op Groesbeek, Nijmegen, Malden en Heumen georiënteerd zijn en de gemeente Bergen zich vooral op Arcen en Velden, Venray en Boxmeer richt. Een herindeling van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar zou hier onvoldoende rekening mee houden. Ook zijn er bezwaren tegen de geografische gemeentegrootte van de nieuwe gemeente, daarbij wordt de afstand tussen noord en zuid binnen de gemeente te groot gevonden. De beoogde herindeling tussen Bergen, Gennep en Mook en Middelaar houdt daarnaast onvoldoende rekening met de verschillen in sociaal-culturele relaties tussen de gemeenten.
- *Herindeling leidt tot hogere lasten;*  
Een ander argument tegen de samenvoeging van de gemeenten is de veronderstelling dat de lasten van de burgers omhoog gaan. 3158 personen vrezen dat een herindeling leidt tot een verhoging van lokale lasten, zoals OZB. Door inwoners van Bergen is naar voren gebracht dat een zelfstandig Bergen financieel gezond is en economische voordelen biedt.
- *Herindeling is in strijd met provinciaal beleid en het regeerakkoord;*  
Daarnaast wordt door 2226 inwoners aangegeven dat de voorgestelde fusie in strijd is met het provinciaal beleid. Daarbij wordt verwezen naar het coalitieakkoord waarin vermeld staat: "Herindeling wordt niet van bovenaf opgelegd. Uitgangspunt is lokaal draagvlak".
- *Alternatieven voor fusie; samenwerkingsverbanden;*  
413 personen zijn van mening dat de uitkomsten van het Berenschotrapport en de bestuurskrachtmeting onvolledig zijn. Er is volgens hen in deze onderzoeken niet serieus gekeken naar andere vormen van samenwerking.
- *Andere herindelingsvariant;*  
Een aantal burgers is van mening dat er onvoldoende aandacht is geweest naar andere fusievarianten. In een twintigtal zienswijzen wordt een andere fusievariant voorgesteld dan in het herindelingsontwerp is opgenomen. Zoals bijvoorbeeld: de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar samenvoegen, de kern Molenhoek met de gemeente Heumen samenvoegen, de gemeente Mook en Middelaar met de gemeente Malden samenvoegen, de kernen Well en Wellerlooi met de gemeente Venray samenvoegen, de gemeente Mook en Middelaar met de

gemeente Groesbeek samen te voegen of de gemeente Mook en Middelaar met de gemeenten Gennep, Boxmeer en Cuijk samen te voegen.

#### *Zienswijzen voorstanders herindeling*

In 40 zienswijzen is aangegeven dat men het herindelingsvoorstel in het herindelingsontwerp ondersteunt. In deze zienswijzen worden in hoofdzaak de volgende argumenten aangedragen:

- *Bestuurskracht;*  
De gemeente(n) hebben zelfstandig onvoldoende bestuurskracht en de meerwaarde van de samenvoeging is gebleken uit het onderzoek van Berenschot. Aangevoerd wordt dat de bestaande gemeenten te klein zijn om goed tegenwicht en onderhandelingspartner te zijn bij het oplossen van regionale, complexe uitdagingen op het gebied van o.a. ruimtelijke ordening en gezondheidszorg. Eén grote gemeente is tot efficiënt en slagvaardig handelen in staat, waar dat nu ontbeert. Er wordt betoogd dat het inhuren van extra personeel van buitenaf en aangaan van steeds meer samenwerkingsverbanden aantoont dat de gemeenten onvoldoende bestuurskrachtig zijn. Aangevoerd wordt ook dat uit het verleden gebleken is dat samenwerking van ambtelijke diensten in de praktijk niet lukt en geen alternatief voor herindeling kan zijn.
- *Herindeling leidt tot lagere lokale lasten;*  
Circa 7 personen verwachten dat door een samenvoeging een kostenbesparing optreedt. Verwacht wordt dat een herindeling leidt tot een efficiëntere en betere dienstverlening. De bestaande en nog op te richten dorpsraden moeten wel behouden blijven en voor direct contact met de burger moet er loketten of servicepunten worden ingericht.
- *Draagvlak;*  
4 personen geven aan dat er voldoende draagvlak (bij de bevolking) aanwezig is voor de voorgestelde herindeling. Daarbij zijn 5 personen van mening dat vooral persoonlijke motieven tegen de fusie spelen een rol spelen.
- *Verbetering ambtelijke organisatie;*  
Een aantal personen is van mening dat de beoogde herindeling leidt tot een professionalisering van de ambtelijke organisatie. Betoogd wordt dat de huidige ambtelijke organisaties te kwetsbaar zijn en over beperkte financiële middelen beschikken. Hierdoor zijn de drie gemeenten onvoldoende in staat om krachtdadig beleid te kunnen voeren.

Daarnaast is er ook een aantal suggesties gedaan voor een naam van de nieuwe gemeente. Zo is gesuggereerd de nieuwe gemeente de naam Mookerheide, Maasduinen en Stadt Gennep te geven.

#### **Zienswijzen afkomstig van de raden van de gemeenten**

De strekking van de zienswijzen van de raden van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar is hieronder weergegeven. De zienswijzen van de gemeenteraden zijn als bijlage 6 bij het herindelingsadvies gevoegd.

#### *Zienswijze gemeenteraad gemeente Bergen*

Uit de zienswijze van de gemeenteraad van Bergen blijkt dat zij het niet eens is met het in het herindelingsontwerp opgenomen voornemen om tot herindeling te komen. Voor de argumenten die door de gemeenteraad van Bergen worden aangevoerd is onder meer een beroep gedaan op bijdragen prof. Dr. Th.A.J. Toonen ten aanzien van de voorgenomen fusie en juridisch advies van mr. R. Samkalden en

mr.drs. H. Doornhof van Stibbe<sup>3</sup>. Deze bijdragen zijn als bijlagen bij het heringdelingsadvies gevoegd. In de zienswijze waarin de gemeenteraad van Bergen stelt dat de drie gemeenten niet dienen te worden samengevoegd, worden na een uiteenzetting de volgende argumenten aangedragen:

- *De gevolgde procedure is onzorgvuldig en in strijd met het recht;*  
De gemeenteraad van Bergen is van mening dat er geen wettelijk vereist open overleg tussen GS en de gemeente Bergen heeft plaatsgevonden. Het in artikel 8 lid 1 Wet Arhi voorgeschreven overleg is volgens de gemeenteraad van Bergen mede van belang in verband met eisen die het Europees Handvest inzake lokale autonomie aan gemeentelijke herindeling stelt. Volgens gemeenteraad van Bergen gaat het volgens de wetgever in artikel 8 om overleg met een "open karakter" dat niet wordt gevoerd over een "concreet plan". Er heeft volgens de gemeente Bergen geen gestructureerd overleg op basis van helder voorbereide stukken plaatsgevonden. In het kader van het artikel 8-overleg hebben op 9 juli en 4 september twee bijeenkomsten plaatsgevonden. De gemeenteraad van Bergen stelt o.a. dat GS het overleg in de zin van artikel 8 vooringenomen van start is gegaan, doordat GS het voortouw genomen heeft in het proces om tot een herindeling van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar te komen.  
  
Volgens de gemeente Bergen was de tijd voor een uitgebreide gedachtewisseling te kort en de sfeer ontoereikend. Daarnaast bekritiseert de gemeente Bergen dat GS het vervolgoverleg van 4 september, waarin onder meer alternatieven verkend zouden worden in bijzijn van professor Toonen, met de drie colleges gezamenlijk heeft plaatsgevonden. Daarmee is voorbijgegaan aan het voorstel van het college van B&W van Bergen. De gemeenteraad van Bergen stelt dat er bestuurlijk onbehoorlijk en onrechtmatig is gehandeld door GS.
- *Er is geen draagvlak voor de herindeling;*  
De raad van Bergen heeft met een meerderheid van 60% bezwaren tegen de fusie. Op basis van de reacties tijdens burgeravonden, duizenden aangeboden handtekeningen van de bevolking en ruim 3400 zienswijzen is de gemeenteraad van Bergen van mening dat er onder de bevolking geen draagvlak is voor een herindeling. GS volgens de raad zelf geen enkele poging ondernomen om alsnog draagvlak te creëren. De verplichting om draagvlak na te streven, is daarmee niet nagekomen. Zonder eigen inspanningen van de provincie kan volgens de raad niet worden gezegd dat aan het creëren van een optimaal draagvlak is gewerkt.
- *De gemeente Bergen heeft voldoende bestuurskracht;*  
De raad stelt o.a. dat de gemeente Bergen de dienstverlening, het kernenbeleid, personeel en de financiën zeer goed op orde heeft. Uit onderzoek van de Staat van de Gemeente en tevredenheidsonderzoeken blijkt volgens Bergen dat burgers zeer tevreden zijn over het niveau van de huidige dienstverlening, de korte lijnen van burgers met het bestuur, de acceptabele huidige lastendruk van de gemeentelijke belastingen, het huidige goede subsidiebeleid voor verenigingen en de succesvolle privatisering van de sportparken. De gemeente Bergen voldoet volgens de gemeenteraad aan het lokale criterium wat betreft bestuurskracht. De raad benadrukt dat dit bevestigd wordt in het Berenschotrapport. De raad ziet niet in dat door verdere decentralisatie van taken naar gemeenten gekozen zou moeten worden voor herindeling. De gemeente Bergen kan haar taken op adequate wijze vervullen en nieuwe taken worden volgens de gemeenteraad adequaat op gepakt. Als voorbeelden noemt de gemeente Bergen o.a. de ontwikkelingen rondom golfproject Bleijenbeek, Roobeek en Maaspark Well. Ook is de

---

<sup>3</sup> Zie bijlage 5, zienswijze gemeenteraden

gemeenteraad van mening dat door de vastgestelde Structuurvisie+ aangetoond wordt dat de gemeente Bergen een duidelijke lange termijn visie heeft voor de ontwikkeling van alle kernen in de komende 10 tot 15 jaar. Ook samenwerking, eventueel in de vorm van uitbesteding, kan bijdragen aan een juiste taakvervulling. Een fusie leidt volgens de raad tot kwaliteitverlies, verloedering door sluipende verdichting en een toename van bebouwing in het natuurgebied. De raad stelt dat méér aandacht voor andere kernen minder aandacht voor de huidige kernen betekent. De "*span of control*" van 14 kernen wordt dan te groot om een totaal kernenbeleid op het huidige kwalitatieve niveau, te handhaven in een groter geheel. De huidige korte lijnen van burgers met het bestuur komen volgens de raad door een herindeling te vervallen, de relatie burgers – bestuur wordt daardoor groter. Daarnaast ontbreekt de sociaal-culturele samenhang van de kernen in de voorgestelde nieuwe gemeente volgens de raad teveel.

- *De aangevoerde argumenten zijn ontoereikend;*

Er wordt gesteld dat de provincie zelfstandig onderzoek had moeten verrichten en niet gebruik had moeten maken van de uitkomsten van de bestuurskrachtmeting. Hierdoor wordt een kwaliteitsdiscussie onterecht gebruikt voor een herindelingsbeslissing. Bergen onderbouwt dit door middel van een bijdrage van prof. Dr. Toonen. De gemeenteraad van Bergen betreurt het dat GS geen eigen onderzoek heeft verricht en zonder overleg met de opdrachtgevers het Berenschotrapport gevolgd heeft. Het enige argument dat gegeven wordt op de vraag waarom een samenwerkingsscenario niet kan werken is volgens de raad "gebrek aan vertrouwen". Volgens de raad is dit argument onvoldoende onderbouwd.

- *De gemeente heeft een kwalitatief goede werkorganisatie;*

De raad stelt o.a. dat Bergen beschikt over voldoende kwantitatief en kwalitatief personeel. Het ziekteverzuim is laag en er is geen noemenswaardig verloop. Volgens de raad blijkt uit een additioneel onderzoek van Berenschot dat voor de gemeente Bergen een extra structurele formatie van 1,6 fte benodigd is om de taken de komende jaren te vervullen. Volgens de raad wijst weegt dit niet op tegen de kosten die de uitvoering van de fusie met zich meebrengt.

- *Er zijn geen regionale opgaven om voor herindeling te kiezen;*

De gemeente Bergen levert haar bijdrage in regionale aangelegenheden. Regionale ontwikkelingen vergen naar het oordeel van de raad geen fusie. Volgens de raad heeft GS voor de gemeente Bergen geen regionale opgave geformuleerd. Daarom kan dit ook niet aan de herindeling ten grondslag worden gelegd. Voor samenhangende realisering van de gebiedsontwikkeling Klavertje 4 en toeristisch-recreatieve ontwikkelingen bestaat er volgens de raad geen directe relatie met Bergen. Wat betreft het ruimtelijke-orderingsbeleid voorziet de raad geen problemen. Daar waar nu samengewerkt kan worden, wordt samengewerkt. Het overleg met woningbouwstichtingen kan wel beter gestructureerd worden. De raad is van oordeel dat Bergen altijd bereid is geweest om een bijdrage te leveren aan regionale samenwerking. De bereidheid heeft steeds bestaan om autonome bevoegdheden over te dragen c.q. te verkrijgen ter vermindering van bestuurlijke drukte.

- *De financiële- en vermogenspositie op korte en langere termijn is robuust gezond te noemen;*

Volgens de gemeenteraad van Bergen blijkt uit het onderzoek van Berenschot dat de gemeente Bergen financieel gezond is. Er zijn voldoende voorzieningen om aan toekomstige verplichtingen te voldoen. De raad voorziet teveel onzekerheden wat betreft de mogelijkheden van jaarlijks financieel beleid voor een nieuwe gemeente. Daarnaast zijn er volgens de raad onvoldoende middelen voor het kernenbeleid gereserveerd.



- *Er is geen interne samenhang;*  
Een nieuwe gemeente van ruim 42 km lengte en een breedte van minimaal 2,5 km tot maximaal 9 km vertoont naar de mening van de gemeenteraad weinig samenhang. De oriëntatie van de vele kernen op de gebieden van werkgelegenheid, winkelvoorzieningen, onderwijs en gezondheidszorg naar noord, west en zuid is te divers om te spreken van een goede interne samenhang van de kernen. In zijn algemeenheid betreurt de raad van Bergen het dat het Berenschotrapport in vergelijkend opzicht geen meerwaarde biedt ten opzichte van de eerdere kwaliteitsmetingen en ook niet méér is toegesneden op de situatie van de individuele gemeenten. De raad ervaart meer een functionele samenhang van de gebieden tussen de gemeenten Bergen en Arcen en Velden. GS hebben volgens de raad niet naar alternatieven gekeken.
  
- *Een herindeling is in strijd met het regeerakkoord en provinciale coalitieakkoord en het beleidskader gemeentelijke herindeling;*  
De raad stelt dat in het Coalitieakkoord staat dat herindeling “niet van bovenaf wordt opgelegd”. Uitgangspunt is lokaal draagvlak. GS handelen tegengesteld aan deze afspraak en doorkruisen de mening op lokaal niveau door voor te stellen dat er een herindeling van de drie gemeenten moet komen. De gemeenteraad van Bergen stelt eveneens dat uit het regeerakkoord “ Samen werken, samen leven” blijkt dat herindeling van gemeenten uitsluitend plaatsvindt als daar voldoende lokaal draagvlak voor bestaat. Voldoende lokaal draagvlak in Bergen en enkele andere kernen in de andere gemeenten ontbreekt volgens de raad van Bergen.
  
- *Duurzaamheid;*  
De gemeenteraad van Bergen is van oordeel dat een nieuwe gemeente niet voor een langere periode goed zal zijn toegerust. Daarvoor worden twee redenen aangevoerd: Ten aanzien van de drie gemeenten waarop het herindelingsontwerp ziet heeft de visitatiecommissie geoordeeld dat er sprake is van verstoord vertrouwen tussen subregionale gemeenschappen en bestuurders. Een gedwongen huwelijk wordt nooit een succes. In de tweede plaats voorziet de raad financiële problemen voor de nieuwe gemeente. Opschaling naar een gemeente van 37.000 inwoners biedt volgens de raad geen enkele oplossing voor de toekomstige schaalvereisten die volgens alle betrokkenen, (VNG, Berenschot, vakorganisaties) aan de orde zijn. De raad is van mening dat schaalontwikkelingen om heel andere arrangementen en samenwerkingsvormen zullen vragen, waarbij de huidige schaal, werkwijze en compactheid van de gemeente Bergen een heel groot voordeel zou kunnen blijken te zijn, terwijl een onsamenhangende gemeente van 37.000 inwoners nauwelijks een ‘participant’ van betekenis zal blijken te zijn.

#### *Zienswijze gemeenteraad gemeente Gennep*

In de zienswijze van de gemeenteraad van Gennep wordt uitgesproken dat de gemeenteraad van Gennep instemt met het herindelingsontwerp om voor de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar tot een herindeling te komen. De gemeenteraad van Gennep draagt in haar zienswijze de volgende argumenten aan:

- *Intensieve samenwerking in het verleden met de gemeenten Bergen en Mook en Middelaar heeft geen meerwaarde gehad voor de bestuurskracht in de kop van Noord-Limburg;*  
De beoogde effecten van samenwerking zijn uitgebleven. Deze mening wordt nog eens bevestigd in de bestuurskrachtmonitor 2007. De commissie concludeerde dat ondanks alle pogingen van samenwerking de gemeente Gennep op strategisch en tactisch niveau te kort kwam om haar ambities nu en vooral voor de toekomst waar te maken. Voor de raad van Gennep is een

vervolgtraject in de vorm van samenwerking als alternatief voor herindeling dan ook geen optie. Voor een duurzame versterking van de kop van Noord-Limburg en van de gemeente Gennep kiest de raad van Gennep voor fusie/herindeling, binnen de daarvoor geldende kaders.

- *Een versterking van de bestuurskracht is noodzakelijk;*  
Op basis van de hierboven genoemde bestuurskrachtmonitor heeft de provincie Limburg uitgesproken dat de bestuurskracht in Noord-Limburg versterkt dient te worden. In het algemeen kan men zeggen dat de omvang van gemeenten invloed heeft op de bestuurskracht. Het college van GS geeft aan, dat de regio gebaat is met minder, maar wel sterke en bestuurskrachtige gemeenten. De voorliggende fusie/herindeling draagt naar de mening van de raad van Gennep uitdrukkelijk bij aan de door GS voorgestane versterking van de bestuurskracht in de kop van Noord-Limburg.
- *Meer mogelijkheden kwalitatief goede werkorganisatie;*  
Volgens de gemeenteraad van Gennep is het werven van voldoende gekwalificeerd personeel de laatste jaren problematisch. Versterking van de strategische kracht van de ambtelijke organisatie is volgens de gemeenteraad van Gennep voor de gemeente Gennep voor de toekomst een "must". Een grotere gemeente heeft meer mogelijkheden om te komen tot een beter toegerust en minder kwetsbaar ambtelijk apparaat.
- *Fusie/herindeling leidt tot een kwalitatieve meerwaarde in het bestuurlijk functioneren;*  
De raad van Gennep meent dat door fusie naast de bestuurlijke functie ook de economische functie, de regionale functie, de dienstverlening, het kernenbeleid en de toeristische-recreatieve functie versterkt worden.
- *Draagvlak onder de bevolking;*  
De bevolking van de gemeente Gennep heeft zich vanaf maart tot en met mei 2008 uit kunnen spreken over de toekomst van de gemeente en wat ze daarin belangrijk achten. Uit de uitkomsten van deze burgeravonden concludeert de gemeenteraad van Gennep dat er instemming is met een toekomstig samengaan van de drie gemeenten. Wel sprak de bevolking uit verworvenheden van het verleden te willen behouden en de afstand naar het dagelijks bestuur te willen verkleinen. Het rapport van Berenschot geeft volgens de raad voldoende antwoord op de opmerkingen van de inwoners van de gemeente Gennep. De raad van Gennep is van mening dat er bij de bevolking voldoende draagvlak is voor een toekomstige samenvoeging van de drie gemeenten.
- *Positief advies OR gemeente Gennep;*  
De OR van de gemeente Gennep heeft zich gefocust op de organisatorische en personele aspecten van het rapport Berenschot en zijn achterban geraadpleegd. De OR komt tot de conclusie dat hij positief kan adviseren over samenvoeging van de gemeenten Mook en Middelaar, Bergen en Gennep.

#### *Zienswijze gemeenteraad gemeente Mook en Middelaar*

De gemeenteraad van de gemeente Mook en Middelaar heeft geen zienswijze ingediend. Wel is er een zienswijze tegen herindeling door de CDA-fractie Mook en Middelaar ingediend. In deze zienswijze wordt aangegeven dat het CDA Mook en Middelaar het herindelingsvoorstel niet ondersteunt. In hun zienswijze worden samengevat de volgende argumenten genoemd:

- De afstand burger – bestuur neemt toe. Hierdoor zullen minder burgers zich betrokken voelen bij de nieuwe gemeente.
- Er is een gebrek aan interne samenhang; de gemeente Mook en Middelaar is op Gelderland en Brabant gericht en niet op het zuiden. Ook zijn er twijfels over de geografische inrichting van de nieuwe gemeente.
- Er is onvoldoende draagvlak onder de bevolking.
- Een herindeling leidt niet tot een kwalitatief betere ambtelijke organisatie of meer bestuurskracht.

Daarnaast hebben de fracties DGP, GroenLinks en PvdA van de gemeente Mook en Middelaar een gezamenlijke zienswijze ingediend waarin zij zich uitspreken vóór herindeling. Deze zienswijze is echter buiten de gestelde termijn ingediend en daarom niet ontvankelijk verklaard.

#### **5.4. Reactie op de ingebrachte zienswijzen**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de zienswijzen die GS hebben ontvangen naar aanleiding van het herindelingsontwerp gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar.

##### **5.4.1. afstand burger – bestuur**

Van de 3426 zienswijzen die betrekking hebben op de voorgestelde samenvoeging tussen Bergen, Gennep en Mook en Middelaar zijn er 1489 waarin wordt betoogd dat volksvertegenwoordigers niet meer herkenbaar zullen zijn, interesse in de lokale politiek af zal nemen en dat de afstand burger – bestuur toeneemt. Ook de fysieke afstand tot het gemeentehuis als gevolg van de herindeling wordt als een probleem gezien.

Ons college begrijpt de bezorgdheid over de afstand tussen burger en bestuur. In de nieuwe constellatie wordt de afstand burger – bestuur weliswaar groter, maar in die mate dat hij nog goed te overbruggen is. De vrees dat volksvertegenwoordigers niet meer herkenbaar zullen zijn en interesse in de lokale politiek af zal nemen delen wij niet. Wij zien even goed nieuwe mogelijkheden voor volksvertegenwoordigers om hun herkenbaarheid te vergroten, door zich als volksvertegenwoordiger voor het hele gebied te profileren. Daarnaast kan door bijvoorbeeld een actief kernenbeleid te voeren de betrokkenheid van de burger behouden blijven. Ook de afstand tussen bestuur en ambtelijke organisatie is, ons inziens, goed te overbruggen. De “menselijke maat” is goed te handhaven. De fysieke afstand tot het gemeentehuis zal in eerste instantie toenemen, echter wij zien voldoende mogelijkheden om de fysieke afstand tot gemeentelijke voorzieningen te beperken. Daarbij kan het nieuwe gemeentebestuur verschillende keuzes maken: ruimere openingstijden, avondopenstelling, servicepunten aangesloten op bestaande structuren in de kernen, het instellen van dorpsraden of mobiele dienstverlening. De afstand tot de fysieke dienstverlening op het (centrale) gemeentehuis blijft hierdoor alleszins overzienbaar.

##### **5.4.2. Bestuurskracht**

In 1393 zienswijzen die betrekking hebben op bestuurskracht wordt aangegeven dat de voordelen van schaalvergroting voor bestuurskracht worden onderschat. Verondersteld wordt dat na de herindeling de kwaliteit van het gemeentebestuur afneemt en dat er een grotere bureaucratie ontstaat. Er wordt aangevoerd dat de gemeente Bergen bestuurskrachtig genoeg is om zelfstandig te blijven en goed in staat is om haar huidige en nieuwe taken adequaat kan uitvoeren. De huidige lastendruk en het niveau van dienstverlening en voorzieningen is op dit moment acceptabel. Daarbij wordt aangegeven dat ook samenwerking kan bijdragen aan vergroting van de bestuurskracht. Uit de zienswijze van de raad van Bergen blijkt voorts dat zij geen regionale opgaven ziet die een herindeling van de gemeente Bergen vereisen.

Ons college is van mening dat na herhaaldelijke mislukte pogingen om langs de weg van samenwerking tot versterking van de bestuurskracht te komen fusie de beste optie is om de bestuurskracht van de drie gemeenten op een realistische en duurzame wijze te versterken. Diverse onderzoeken, waaronder de bestuurskrachtmetingen uit 2002 en 2007, de analyse van de intergemeentelijke samenwerking in 2005 en het onderzoek van Berenschot, hebben keer op keer aangetoond dat alle drie de gemeenten een gebrek aan bestuurskracht hebben. De drie gemeenten hebben alle drie een kwetsbare organisatie, wat betreft de ambtelijke capaciteit, de financiële armslag van de gemeenten, de beleidsontwikkeling en het kunnen vasthouden aan de gemeentelijke regierol. Bergen, Gennep en Mook en Middelaar zijn onvoldoende in

staat gebleken om subregionale samenwerking te realiseren en een sterke onderhandelingspartner binnen de regio Noord-Limburg te zijn. Terwijl de opgaven van de gemeenten, die zowel wat betreft inhoud als gemeente grensoverschrijdend zijn, hier wel om vragen. Het is waar dat de genoemde kwetsbaarheid voor de huidige gemeente Bergen van de drie gemeenten het minst urgent is. Zij geldt evenwel ook voor de gemeente Bergen. De gemeente Bergen schiet bijvoorbeeld als dienstverlener op tactisch niveau te kort; verschillende bestemmingsplannen overschrijden de wettelijke termijn van tien jaar aanzienlijk. Ons college is van mening dat een herindeling van de drie gemeenten de bestuurskracht vergroot. Wij worden in onze visie gesteund door de Commissie Bovens en het rapport Van Aartsen die beide bepleiten dat een schaalvergroting de robuustheid van het lokaal bestuur verstevigt. Als het gaat om personeel en organisatie leidt schaalvergroting volgens ons college tot bundeling van kennis en capaciteit. Hierdoor verwachten wij dat de nieuwe gemeente de kwaliteit beter kan borgen en efficiëntievoordelen kan behalen. De efficiency voordelen kunnen er toe leiden dat op de langere termijn de totale personeelskosten dalen. De organisatie zal beter in staat zijn om op bepaalde terreinen, zoals bijvoorbeeld uitvoering van de backoffice burgerzaken, toeristisch-recreatief beleid en ondernemersgerichte service specifieke deskundigheid in te zetten. Doordat de gemeentelijke organisatie groter zal zijn neemt de kwetsbaarheid als gevolg van ziekte en afwezigheid af en de deskundigheid van medewerkers neemt toe. Hierdoor kan de gemeente een betere gesprekspartner zijn voor bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. De gefuseerde gemeente zal daarnaast beter in staat zijn om, met professionelere medewerkers (met een hoger niveau), regie te voeren op (beleids)ontwikkelingen. Strategische samenwerking met buurgemeenten, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven om regionale opgaven uit te voeren kunnen naar verwachting beter gerealiseerd worden, daar waar dat nu niet het geval is.

Ons college is dan ook van oordeel dat de bestuurskracht in Noord-Limburg versterkt dient te worden door tot een gefuseerde gemeente te komen die door haar omvang en samenwerking een grotere bestuurskracht heeft en in regionaal verband haar rol beter kan vervullen. Hiervoor is een fusie van de drie gemeenten vereist. Met de samenvoeging van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar ontstaat een gemeente van 38.000 inwoners. Deze samenvoeging betekent een versterking van de bestuurskracht voor alle drie de gemeenten. Deze nieuwe gemeente zal ook beter in staat zijn de lokale, bovenlokale en regionale opgaven en vraagstukken adequaat voor de langere termijn op te pakken.

#### **5.4.3. Draagvlak**

Uit 3352 zienswijzen blijkt dat een gedeelte van de bevolking van mening is dat er bij de bevolking onvoldoende draagvlak is voor een samenvoeging van de gemeenten. Er wordt gerefereerd aan het besluit van de gemeenteraad en de burgeravonden waar een meerderheid van de aanwezigen in de gemeente Bergen tegen eventuele herindeling was. In de zienswijzen wordt betoogd dat gedwongen samenwerking cq fusie nog jarenlang een vruchtbare samenwerking zal verhinderen. Hierdoor zal noch een effectieve noch een efficiënte gemeente ontstaan. Volgens 1 zienswijze leidt een herindeling van Bergen tot rechtsongelijkheid, omdat de gemeente Beesel wel zelfstandig mag voortbestaan. Daarnaast geeft de gemeenteraad van Bergen in haar zienswijze aan dat ze vindt dat GS door zelf geen enkele poging te ondernemen om draagvlak te creëren haar verplichting om draagvlak na te streven niet is nagekomen. In een deel van de ingebrachte zienswijzen uit Mook en Middelaar wordt ervoor gepleit om een burgerpeiling te houden om het draagvlak voor een herindeling of andere varianten van intergemeentelijke samenwerking te toetsen.

Bij het toetsen of een herindelingsvoorstel op voldoende draagvlak kan rekenen toetst ons college of de herindeling op voldoende bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal draagvlak kan rekenen. Wat betreft

het bestuurlijk draagvlak verwijzen wij naar de besluitvorming die op 4 juni in de drie gemeenteraden heeft plaatsgevonden. De raad van Gennep heeft unaniem ingestemd met een fusie van de drie gemeenten per 1 januari 2011. De raad van Mook en Middelaar is met een ruime meerderheid ook voorstander van een fusie van de drie gemeenten. In de raad van Bergen is door een krappe meerderheid tegen het fusievoornemen gestemd. Ons college is van mening dat hierdoor aangetoond is dat er sprake is van voldoende bestuurlijk draagvlak voor een herindeling.

Het draagvlak bij de bevolking is door ons college niet zelfstandig gepeild. Ons college is van mening dat dit primair een verantwoordelijkheid van de betreffende gemeenteraden is. In tegenstelling tot wat de gemeenteraad van Bergen suggereert is het organiseren van maatschappelijk draagvlak geen primaire verantwoordelijkheid van de provincie. Ook de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (commissie d'Hondt) stelt dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het bepalen van de mate van maatschappelijk draagvlak voor gemeentelijke herindeling en voor het betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij het herindelingsproces. In een deel van de zienswijzen uit Mook en Middelaar wordt gepleit om een volksraadpleging over herindeling te organiseren. Eerder is een dergelijk voorstel voor een volksraadpleging per dorpskern in de raadsvergadering van 4 juni 2008 afgewezen door de gemeenteraad van Mook en Middelaar. Daarnaast zijn er in het kader van het onderzoek van Berenschot in totaal 24 burgeravonden georganiseerd waar door de raadsleden met burgers en maatschappelijk middenveld is gesproken over mogelijke herindeling. Het algemene beeld ten aanzien van de mate van maatschappelijk draagvlak (gebaseerd op deze burgeravonden) verschilt per gemeente. De inwoners in Gennep staan positief ten opzichte van de herindeling. In Mook en Middelaar zijn de bewoners ook positief over herindeling, met uitzondering van de kern Molenhoek. Alhoewel het beeld in Molenhoek genuanceerd moet worden; in 2004 is vanuit Molenhoek een initiatiefvoorstel vóór herindeling bij de gemeente Mook en Middelaar ingediend. In Bergen verschilden de opvattingen ten aanzien van herindeling per kern. Gemiddeld genomen opteert een meerderheid van de inwoners van de gemeente Bergen die zich op deze avonden hebben laten horen voor zelfstandigheid.

Naast het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak is er volgens ons college in relatieve zin een grote mate van regionaal draagvlak voor opschaling van de huidige gemeenten op korte termijn; inclusief de drie gemeenten in de Kop van Limburg. De regio Venlo heeft middels een brief aan de leden van de Tweede Kamer aangegeven dat zij van mening is dat de gehele regio, in het herindelingsproces moet worden meegenomen. Uit de onderzoeken van Berenschot blijkt dat maatschappelijke organisaties behoefte hebben aan meer eenduidig beleid en integrale visie op beleidsterreinen. Bovenlokaal georganiseerde MKB-organisaties zijn voorstanders van een herindeling. Organisaties als LLTB, CWI/UWV en onderwijsorganisaties zijn van mening dat een grotere gemeente meer mogelijkheden biedt om als partner op te treden. Er ontstaat op verschillende beleidsterreinen integraal regionaal beleid. Daarnaast heeft de gemeente een betere onderhandelingspositie in de regio. Eén gezamenlijke gemeente maakt dat je een daadkrachtige partner in de samenwerkingsverbanden kunt zijn. Gezien de mate van maatschappelijk, bestuurlijk en regionaal draagvlak is ons college van mening dat er sprake is van voldoende draagvlak voor een herindeling van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar.

#### **5.4.4. Een herindeling heeft geen meerwaarde, leidt tot negatieve effecten**

In 859 zienswijzen wordt aangegeven dat herindeling alleen tot negatieve effecten leidt. Gevreesd wordt dat in een nieuwe gemeente er geen oog meer is voor bestuurlijke omstandigheden en problematiek van de kernen. Het kernenbeleid zoals dat nu wordt uitgevoerd zou in de nieuwe gemeente worden vertraagd of verschrompeld. De "span of control" van 14 kernen wordt dan te groot om een totaal kernenbeleid op het huidige kwalitatieve niveau, te handhaven in een groter geheel. Met name in de gemeente Bergen wordt

gevreesd dat de extra aandacht voor andere kernen ten koste gaat van de aandacht voor de huidige kernen van de gemeente Bergen. Ook gaat de gemeenteraad van Bergen er van uit dat samenvoeging leidt tot kwaliteitsverlies, verloedering door sluipende verdichting en een toename van bebouwing in het natuurgebied. De gemeenteraad van Bergen voert hiervoor onder andere het tweede review van de heer Toonen als onderbouwing aan.

Ons college deelt de vrees dat een herindeling leidt tot negatieve effecten en een verschraving van het kernenbeleid niet. Het aantal kernen in de nieuwe gemeente is zodanig dat het gemeenschapsleven en voorzieningen op kernniveau goed behouden kan blijven. Wij zien niet in waarom een actief kernenbeleid met aandacht voor alle 14 kernen tot achterstelling van een aantal van de 14 kernen dient te leiden. Ook prof. Dr. Toonen kan in zijn tweede critical review geen voorbeelden noemen van gemeenten met veel kernen waar sprake is van bestuurlijke drukte of inefficiëntie. Te verwachten is dat in een grotere gemeente er meer medewerkers betrokken zullen zijn bij het kernenbeleid, waardoor de kwetsbaarheid van de functie geringer is.

Er wordt tevens in een aantal zienswijzen van uitgegaan dat een herindeling leidt tot een verslechtering van het voorzieningenniveau en bestaand beleid. Als het gaat om economisch beleid wordt de zorg door MKB Wellerlooi geuit dat in een langgerekte fusiegemeente de aandacht voor economische ontwikkeling zich zal concentreren rondom Gennep. Ons college deelt deze visie niet. Integendeel, ons inziens, biedt een herindeling vooral voordelen als het gaat om economische ontwikkeling. De nieuwe gemeente zal een krachtige rol kunnen spelen in regionale ontwikkelingen en daar economisch voordeel uit kunnen halen. Eén gemeente voor de regio Maasduinen zal naar ons inzicht een sterke partner zijn voor het bedrijfsleven.

De heer Toonen stelt dat een schaalvergroting gegarandeerd leidt tot kwaliteitsverlies in termen van politiek-bestuurlijk management. De heer Toonen refereert daarbij onjuist aan de brief van Berenschot en het ontbreekt de heer Toonen in zijn review aan enige onderbouwing voor zijn stelling. Ons college deelt de visie van de heer Toonen niet.

Een belangrijke regionale economische drager is toerisme en recreatie. Er is een toeristische visie Maasduinen, maar het ontbreekt de drie gemeenten volgens de bestuurskrachtmonitor op dit moment aan een integraal toerisme- en recreatiebeleid. Waar de toeristische visie Maasduinen nu door elke gemeente in een aparte toeristisch-recreatieve visie wordt uitgewerkt kan in een nieuwe gemeente integraal beleid op toerisme en recreatie vanuit één visie op het gebied worden gepromoot. De realisatie van plannen voor het gebied vergen in de drie gemeenten nu een zeer lange doorlooptijd. In één gemeente sluiten de plannen voor delen van het gebied beter op elkaar aan en kan effectiever en efficiënter gewerkt worden aan de realisatie ervan. Daarnaast kan het gebied Maasduinen met haar toeristische activiteiten als één geheel gepromoot worden. De opgaven op het gebied van natuur, landbouw, landschap en water kunnen beter aangesloten worden op het toeristisch-recreatieve beleid, dan nu het geval is. Ook integraal economisch beleid en daarbij behorende investeringen en activiteiten voor de regio Maasduinen kunnen in één gemeente beter voor het totale gebied worden afgewogen dan over drie gemeenten verdeeld. Daarnaast zal één gemeente, met gebundelde expertise op economisch gebied beter in staat zijn om een gezond en duurzaam ondernemersklimaat te waarborgen. Dienstverlening aan bedrijven kan verbeterd worden door bijvoorbeeld een bedrijven- of ondernemersloket in te stellen.

Strategische bebouwing, zoals de gemeenteraad terecht stelt kan inderdaad bescherming bieden tegen de verloedering van het landschap. Een gebiedsbenadering vanuit een breder verband biedt echter ons

inziens nog meer mogelijkheden voor de ontwikkeling van een strategische visie voor bouwmogelijkheden in samenhang met de bescherming van het landschap. De vrees dat met het samenvoegen van de fusiegemeenten de gemeente Bergen niet meer als belangenbehartiger voor haar grondgebied zal kunnen optreden en dit op termijn zal leiden tot kwaliteitsverlies, verloedering door sluipende verdichting en een toename van bebouwing in het natuurgebied wordt door ons niet gedeeld. Naar onze mening dient er van uitgegaan te worden dat ook na samenvoeging de reguliere RO-principes als basis zullen dienen voor het al dan niet toestaan van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Zowel de gemeente Mook en Middelaar, Gennep als Bergen voeren ook nu al een beleid dat gericht is op bescherming van de kwaliteit van het buitengebied.

#### **5.4.5. Gemeenten zijn niet op elkaar georiënteerd**

Vooraf in zienswijzen van inwoners van Well, Wellerlooi, Bergen, Nieuw Bergen (gemeente Bergen) en Molenhoek (gemeente Mook & Middelaar) wordt aangegeven dat deze kernen in cultureel, maatschappelijk en economisch opzicht niet op de andere gemeenten zijn georiënteerd. Een herindeling van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar zou hier onvoldoende rekening mee houden. De beoogde herindeling van de drie gemeenten zou onvoldoende rekening houden met de verschillen in sociaal – culturele relaties tussen de gemeenten. De vrees wordt uitgesproken dat door de samenvoeging van gemeenten de cultuur en de identiteit van de oorspronkelijk gemeente verdwijnt.

Wij delen deze vrees niet. Ten eerste constateren wij dat de grenzen van een gemeente nooit één-op-één samenvallen met die van een sociale gemeenschap. De gemeente als bestuurlijke organisatie is immers niet hetzelfde als de gemeente als leefgemeenschap. Mensen streven hun belangen na door zich op allerlei wijze te organiseren in maatschappelijke organisaties en (samenwerkings)verbanden. De territoriale indeling van de gemeente is vaak van beperkte invloed op deze gemeenschappelijke belangen. Wij zijn dan ook van mening dat een bestuurlijke opschaling in principe geen grote invloed hoeft te hebben op het karakter van een gemeente. Herindelingen doorbreken bestaande gemeenschappen en leiden zo tot een afbraak van het plaatselijk gemeenschapsleven, aldus de tegenstanders. Volgens ons is echter niet de schaal van de bestuurlijke organisatie verantwoordelijk voor de kwaliteit van de sociale gemeenschap, maar zijn het de mensen zelf die via allerlei initiatieven invulling geven aan de zogenaamde lokale gemeenschap.

#### **5.4.6. Herindeling leidt tot hogere lokale lasten**

De vrees dat de lasten zullen stijgen na een herindeling wordt in 3134 van de 3426 zienswijzen uitgesproken. Er zijn ook burgers die in hun zienswijze aangeven dat het handhaven van het huidige voorzieningenniveau voor de individuele gemeenten in de toekomst financieel niet haalbaar zal zijn. Zij verwachten juist financiële voordelen van de samenvoeging, onder andere efficiëntievoordelen. In hoofdstuk 6 is een analyse van de financiële gevolgen van de voorgestelde herindeling opgenomen. Geconcludeerd wordt dat er een financieel levensvatbare gemeente zal ontstaan met een solide algemene reserve.

Zonder vooruit te lopen op de actualisering van de cijfers zoals deze gepresenteerd zijn bij het Herindelingsontwerp van 8 september 2008, blijft de belangrijkste conclusie overeind namelijk dat een financieel levensvatbare gemeente zal ontstaan. In hoeverre bestaande ambities en voorgenomen nieuw beleid van de huidige gemeenten door de nieuw te vormen gemeente overgenomen gaan worden, is aan de nieuwe raad. Dit geldt eveneens voor het te kiezen belastingniveau. Als gevolg van harmonisatie zal uiteindelijk door burgers meer c.q. minder belasting betaald gaan worden.



Het inmiddels opgestarte Arhi overleg tussen provincie en gemeenten op bestuurlijk en ambtelijk niveau, in het kader van financieel toezicht, vormt geen garantie voor ongewenste fusie-effecten. Het overleg is met name gericht op afstemming over allerlei zaken, die van belang zijn voor een goede start van de nieuw te vormen gemeente.

#### **5.4.7. De aangevoerde argumenten zijn ontoereikend**

De gemeenteraad van Bergen stelt in haar zienswijze dat de Provincie Limburg zelfstandig onderzoek had moeten verrichten en niet gebruik had moeten maken van de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor. Hierdoor wordt een kwaliteitsdiscussie onterecht gebruikt voor een herindelingsbeslissing. Bergen onderbouwt dit door middel van een bijdrage van prof. Dr. Toonen. Prof.dr. Toonen betoogt o.a. dat de gehanteerde bestuurskrachtsystematiek in het nadeel van kleine gemeenten werkt. Daarnaast stelt de heer Toonen dat de Provincie onvoldoende eigen argumenten hanteert om tot een herindeling te komen. Ook betreurt de gemeenteraad van Bergen dat GS zonder overleg met de opdrachtgevers het Berenschotrapport gevolgd heeft. De argumentatie waarom samenwerking geen optie is, wordt volgens de raad onvoldoende onderbouwd.

Ons college hecht er aan te benadrukken dat de systematiek van de bestuurskrachtmonitor (BKM) en het normenkader ten aanzien van het functioneren van gemeenten in nauw overleg met de Limburgse gemeenten is ontwikkeld. In de klankbordgroep die destijds een sturende rol had bij de ontwikkeling van het instrument had ook burgemeester Klaverdijk van de gemeente Bergen zitting. De evaluatie van de Limburgse bestuurskrachtmonitor die door Professor Korsten is uitgevoerd betitelt de BKM als "best practice" (Bron: 'een voorbeeld van een deugdelijke visitatie', 2004 en 2007). Gezien onze rol als medeopdrachtgever hebben wij geen behoefte hier nader in te gaan op de methodologische kritiek t.a.v. de BKM. Samen met alle gemeenten is aan het begin van het proces van de bestuurskrachtmeting geconcludeerd dat dit de juiste aanpak is. De heer Toonen stelt in zijn tweede critical review dat de visitatiecommissie op de kwaliteitsniveaus *strategisch dienstverlener*, *operationeel bestuur en het veld Innovatie* geen oordeel zou zijn gevraagd. Ons college is van mening dat het onjuist is dat de Visitatiecommissie op deze onderdelen geen oordeel zou zijn gevraagd. De visitatiecommissie heeft aangegeven dat de door hen beoordeelde velden de relevante velden zijn om bestuurskracht te meten. De visitatiecommissie heeft het kwaliteitsniveau *strategisch dienstverlener* opgenomen bij de beoordeling van *bestuur op strategisch niveau* en *participant op strategisch niveau*. Het is dus niet zo dat er geen oordeel over gevraagd is, zoals de heer Toonen stelt. Voor het kwaliteitsniveau operationeel bestuur stelt de Visitatiecommissie dat er niet of nauwelijks opgaven te formuleren zijn. 'Het bestuurlijk functioneren is vooral relevant voor de bestuurlijke processen op strategisch en tactisch niveau'<sup>4</sup>. De heer Toonen heeft in zijn essay op enkele punten kritiek op de rol van Provincie Limburg. Op pagina 2 van het eerste critical review wordt gesteld: "Voor zover er in dat proces stagnatie of patstellingen optreden, ligt de verantwoordelijkheid voor regie, bemiddeling en conflictoplossing in onze bestuurlijke verhoudingen feitelijk op het naastbij gelegen hoger niveau, dus bij de provincie. (...) Er blijkt uit de stukken echter niets van een bijdrage van de provincie in deze, noch van enige pogingen om hier de coördinerende en regisserende rol te vervullen die de provincies doorgaans voor zichzelf opeisen op het bovengemeentelijke domein." Ons college hecht er aan in herinnering te roepen dat wij, conform onze staatsrechtelijke positie, in de Kop van Limburg een actieve bemiddelende en faciliterende rol hebben ingevuld. De Provincie Limburg heeft op diverse wijzen de samenwerking tussen de drie gemeente gestimuleerd. Er heeft meerdere malen bestuurlijk overleg over samenwerking met de colleges van de drie gemeenten plaatsgevonden. Vanaf het moment dat de samenwerking stagneerde, in 2005, hebben

---

<sup>4</sup> Bestuurskrachtprofiel gemeente Bergen, 3 juli 2007, p. 17

er vanuit ons college diverse bemiddelingsgesprekken plaatsgevonden met de direct betrokken bestuurders. Daarnaast heeft de Provincie Limburg de drie gemeenten gefaciliteerd door middel van een extern onafhankelijke derde die als taak had om de samenwerking vlot te trekken. Tevens is in een gezamenlijke raadsconferentie besloten de resultaten van de bestuurskrachtmonitor te gebruiken als evaluatie-instrument. Wij zijn het dan ook oneens met de conclusie van de heer Toonen op dit punt. Een uitgebreid overzicht van de inspanningen van de Provincie Limburg om de stagnatie van de samenwerking te doorbreken is weergegeven in paragraaf 3.1. Ons college is eveneens van mening dat in tegenstelling tot wat de heer Toonen op basis van het herindelingsontwerp stelt er in dit herindelingsadvies wel degelijk op basis van eigen argumenten een afgewogen voorstel voor herindeling wordt gedaan. De overwegingen om tot een herindeling te komen worden in paragraaf 4.3. uitgebreid behandeld.

#### **5.4.8. Herindeling is niet in overeenstemming met provinciaal beleid, beleidskader gemeentelijke herindeling en regeerakkoord**

De voorgestelde fusie tussen Bergen, Gennep en Mook en Middelaar zou, zo blijkt uit een aantal zienswijzen en zienswijze van de gemeenteraad van Bergen, in strijd zijn met het provinciaal beleid. Daarbij wordt verwezen naar het coalitieakkoord waarin vermeld staat: "Herindeling wordt niet van bovenaf opgelegd. Uitgangspunt is lokaal draagvlak". Gemeenteraad van Bergen stelt eveneens dat uit het regeerakkoord "Samen werken, samen leven" blijkt dat herindeling van gemeenten uitsluitend plaatsvindt als daar voldoende lokaal draagvlak voor bestaat. Volgens de gemeenteraad van Bergen ontbreekt in Bergen en enkele andere kernen in de andere gemeenten dit draagvlak.

Ons college is van mening dat er geen sprake is van strijdigheid met het provinciaal beleid en het regeerakkoord. Het provinciaal beleid met betrekking tot gemeentelijke herindeling is ingebed in het beleid met betrekking tot bestuurlijke organisatie. Daarin staat de versterking van de bestuurskracht van het lokaal bestuur als zodanig en in regionale samenhang centraal. Ons college wil "bestuurlijke drukte voorkomen. Uit de gemeentelijke bestuurskrachtmeting moet wel blijken dat gemeenten hun rol ook echt waarmaken. Herindeling wordt niet van bovenaf opgelegd. Uitgangspunt is lokaal draagvlak. De Provincie toetst in hoeverre de kracht van de regio versterking verdient en zal daar zo nodig op sturen." Ons college, heeft zich aan dit provinciaal beleid gehouden. Gezien het grote belang dat wij aan draagvlak en gedragen oplossingsrichtingen hechten heeft ons college in een regiobijeenkomst in november 2007 aangegeven open te staan voor initiatieven gericht op een realistische en duurzame versterking van de lokale en regionale bestuurskracht. Een overgrote meerderheid van de gemeenten in Noord – Limburg heeft, mede naar aanleiding van de regiobijeenkomst, concrete acties in gang gezet gericht op een herindeling. Feitelijk spreken de gemeenten in Noord – Limburg al vanaf november 2007 over vergroting van de gemeentelijke slagkracht in de regio. Dit proces speelt in de Kop van Limburg al sinds 2002. In paragraaf 3.1. is dit proces uitgebreid weergegeven.

Aan de arhi – procedure is vanaf 2002 een uitgebreid proces van pogingen om samenwerking tussen Bergen, Gennep en Mook en Middelaar te realiseren voorafgegaan. Na stagnatie van de samenwerking in 2005 heeft de Provincie het initiatief genomen de samenwerking tussen de drie gemeenten in 2006 nieuw leven in te blazen. Dit heeft geleid tot een proces van visievorming in 2007. In de periode tussen november 2007 en juni 2008 hebben Bergen, Gennep en Mook en Middelaar, conform het provinciaal beleid, vervolgens het initiatief genomen om zich uit te spreken over een herindeling. De raad van Gennep heeft unaniem ingestemd met een fusie van de drie gemeenten per 1 januari 2011. De raad van Mook en Middelaar is met een ruime meerderheid ook voorstander van een fusie van de drie gemeenten. In de raad van Bergen is door een krappe meerderheid tegen het fusievoornemen gestemd.

Uit het uitgangspunt voor herindeling van onderop dat in het Beleidskader gemeentelijke herindeling gehanteerd wordt vloeit voort dat de provincie aan zet is om een afweging te maken om een herindelingsvoorstel over te nemen. Herindeling van onderop betekent namelijk dat zowel gemeenten als provincies, in de vorm van een herindelingsadvies, het initiatief tot een herindeling kunnen nemen. In paragraaf 4.3 worden de overwegingen ten aanzien van de voorgestelde herindeling beschreven. Deze overwegingen zijn gebaseerd op de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling, Op basis hiervan komen wij tot het oordeel dat een herindeling wenselijk is en past binnen het Beleidskader.

Uitgangspunt voor herindelingsvoorstellen is draagvlak, zo blijkt uit het regeerakkoord. Het streven naar draagvlak is altijd gericht op het bereiken van groot mogelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel. Draagvlak betekent echter niet altijd unanimitie in standpunt. In het beleidskader gemeentelijke herindeling wordt onderkend dat goed voorstelbaar is dat het draagvlak voor een herindelingsvoorstel per betrokken gemeente verschilt of dat binnen een gemeente verschillen bestaan. Het is echter niet gewenst dat één gemeente een regionaal gewenste herindeling kan tegenhouden. Dat kan de belangen van de regio (en gemeenten) onaanvaardbaar schaden. Het is aan provincies om te beoordelen of er voldoende draagvlak bestaat voor een herindeling zo wordt gesteld in het regeerakkoord. In paragraaf 4.3 wordt uitgebreid ingegaan op het draagvlak en komen wij tot de conclusie dat er sprake is van voldoende draagvlak voor de herindeling.

Uit ons provinciaal beleid blijkt dat ons college van mening is dat de Provincie gezien de noodzaak van het bewaken van regionale samenhang en evenwichtige verhoudingen een actieve rol heeft bij het beoordelen van deze initiatieven en daarbij, conform de positie die de wetgever haar geeft, een zelfstandige afweging dient te maken. Ons college is van mening dat de invulling van haar eigenstandige, bovenlokale verantwoordelijkheid in dit geval boven de belangen van de afzonderlijke gemeente Bergen gaat. Als initiatieven van onderop uitblijven, zal de Provincie, zo blijkt uit het provinciaal beleid, zelf het initiatief moeten nemen tot het starten van een procedure gericht op herindeling. Er was geen uitzicht op een door de drie gemeenten gedragen oplossing. Bovendien is er in (sub)regionaal verband sprake van een grote mate van draagvlak voor herindeling van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar als beste oplossingsrichting. Dit heeft ons college ertoe besloten om het initiatief om tot een herindeling te komen over te nemen. Ons college is van mening dat er sprake is van voldoende bestuurlijk draagvlak, gelet op het feit dat twee van de drie betrokken gemeenten voorstander zijn van herindeling. Zoals reeds eerder is aangegeven is er voldoende maatschappelijk draagvlak voor een herindeling.

Het is volgens ons college om tot een versterking van de bestuurskracht en ontwikkeling van regionale opgaven te komen in het belang van de gehele regio Noord – Limburg om herindeling van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar doorgang te laten vinden. Gelet op het bovenstaande is dit in overeenstemming met het provinciaal beleid, het Beleidskader gemeentelijke herindeling en het regeerakkoord

#### **5.4.9. Er is geen interne samenhang**

In een aantal zienswijzen, maar met name in de zienswijze van de gemeenteraad van Bergen wordt getwijfeld aan de interne samenhang tussen de drie gemeenten. De nieuwe gemeente zou te weinig samenhang vertonen, de oriëntatie van de vele kernen op noord, west en zuid te divers om te spreken van een goede interne samenhang van de kernen.

Ons college is van mening dat er wel degelijk sprake is van interne samenhang. Zowel Bergen, Gennep als Mook en Middelaar zijn gemeenten die liggen in het langgerekte deel van de regio Maasduinen en worden sterk bepaald door de overstromingsvlakte van de Maas. De landschappelijke gemeenten liggen ingeklemd tussen Brabant ten westen en Duitsland ten oosten van de gemeentegrenzen. De verbindingen in het gebied lopen van noord naar zuid met knooppunten van bebouwing en recreatieve attracties. De drie gemeenten bestaan dan ook uit meerdere kernen en worden gekenmerkt door gemeenschappelijke gelijklopende opgaven op het gebied van natuur, toerisme en recreatie, leefbaarheid, economische ontwikkeling en ruimtelijke ordening. Opgaven waarvoor samenhangend beleid, integrale visie en regionale aanpak van belang zijn. De gemeenschappelijke ontwikkeling van deze regionale, economische opgaven verdienen volgens ons college een eenduidige sturing. Wij worden in ons standpunt bevestigd door de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitor. In regionaal opzicht ontstaat met de herindeling een evenwichtig samenstel van lokale besturen in Noord-Limburg, waarin deze gemeenten elkaar kunnen versterken om de samenhangende opgaven te realiseren.

#### **5.4.10. Er zijn geen regionale opgaven die herindeling vereisen**

De gemeenteraad van Bergen heeft in haar zienswijze aangegeven geen regionale opgaven te zien die een samenvoeging met Gennep en Mook en Middelaar vereisen. Voor samenhangende realisering van de gebiedsontwikkeling Klavertje 4 en toeristisch-recreatieve ontwikkelingen bestaat er volgens de raad geen directe relatie met Bergen. Omdat er niet expliciet door GS een regionale opgave voor de gemeente Bergen is geformuleerd kan dit blijken de zienswijze van de gemeenteraad van Bergen geen grondslag voor herindeling zijn.

Op 27 september 2007 heeft ons college samen met de VLG een gezamenlijke “Limburgse agenda” vastgesteld. Deze beleidsagenda met strategische dossiers voor de ontwikkeling van Limburg is tijdens een regiodialoog op 16 oktober 2007 voor de regio Noord-Limburg nader ingevuld. Ons college is van mening, dat er hiermee sprake is van regionale opgaven die ook voor de gemeente Bergen zijn geformuleerd. De regionale opgaven zijn gericht op de ontwikkeling van Greenport, Floriade 2012, samenhangende realisering van gebiedsontwikkeling Klavertje 4 en toeristisch – recreatieve ontwikkelingen, de doorontwikkeling van de toeristische sector langs de Maas (o.a. Leukermeer waar een ontwikkeling wordt ingezet het gebied in een continu proces op afzienbare termijn klimaatbestendig (IVM-klaar) te maken en Mookerplas als speerpunten voor waterrecreatie) in afstemming met de Maaswerken en de beleidslijn “Grote Rivieren” en een belangrijke rivierkundige opgave die binnen het “veerkrachtig watersysteem Maas” op basis van het meerjarenplan Zandmaas 2 grote invloed op de fysieke omgeving zal hebben. De regio Venlo is in de Nota Ruimte aangemerkt als economisch kerngebied met de status van ‘Greenport’, gericht op innovatie in de agri-business. Een regio waarin de gemeente Bergen, ons inziens, een belangrijke rol speelt en wel degelijk te maken heeft met regionale opgaven. Opgaven waarvoor met name op regionaal niveau strategisch opereren en samenwerken van belang zijn.

Uit de bestuurskrachtmonitor is gebleken dat alle drie de gemeenten afzonderlijk, dus ook Bergen, onvoldoende in staat zijn om als strategische partner op te treden. Ons college is van mening dat één heringedeelde gemeente beter in staat is om als strategische partner ook op regionale schaal haar eigen positie te bepalen en mede invulling te geven aan de oplossing van regionale vraagstukken. Bij de uitvoering van het pMJP is bijvoorbeeld een belangrijke rol weggelegd voor de regionale partijen, met name ook de gemeenten. Daarbij dient opgemerkt te worden dat ook voor de uitvoering van het pMJP (met doelen op het gebied van natuur, landbouw, landschap, water, recreatie, etc), zoals de revitalisering van het glastuinbouwgebied Tuindorp in de gemeente Bergen (onderdeel van de Greenport), de verhouding natuur versus landbouw en ontwikkeling van de toeristisch recreatieve sector er behoefte is

aan plattelandsgemeenten die de uitvoering van een integraal plattelandsbeleid tot haar taak rekent en voldoende uitvoeringskracht (zowel in geld als in capaciteit) kan mobiliseren.

De gemeenteraad van Bergen is van mening dat de toeristische sector op een goede wijze versterkt wordt. Als voorbeeld wordt de ontwikkeling van Roobeek genoemd. Opvallend is dat juist uit een brief van Golfclub Roobeek blijkt dat ze ontevreden is over de wijze waarop de gemeente Bergen de toeristische sector faciliteert en versterkt. De golfclub spreekt van een verloederde toegang vanuit Well tot de Maasduinen.

De gemeenteraad van Bergen stelt dat ze goed in staat is om zelfstandig regionale doelen op het terrein van ruimtelijke ordening te realiseren. Het enkele feit dat de gemeente Bergen sinds 2006 de beschikking heeft over een structuurvisie+ die momenteel geactualiseerd wordt op de nieuwste ontwikkelingen is naar onze mening geen argument dat pleit voor wel of niet behoud van zelfstandigheid. Onder de (nieuwe) Wro is elke gemeente verplicht ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de gemeente één of meerdere structuurvisies vast te stellen. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied alsmede de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop de raad zich voorstelt de voorgenomen ontwikkelingen te doen verwezenlijken. Gebleken is dat er tussen de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar geen gedragen visie op structurele samenwerking en aanpak van regionale opgaven tot stand komt.

Door de gemeente Bergen wordt de behoefte aan samenwerking onderkend waar het gaat om de woningvoorraadontwikkeling. Op het vlak van de bouwmogelijkheden in het buitengebied is deze samenwerking al eerder geëffectueerd in de vorm van een gezamenlijk opgesteld beleidsplan "Ruimere planologische mogelijkheden in het buitengebied" van de regio Maasduinen. Naar onze mening kunnen hierin juist de argumenten worden gevonden om verdere samenwerking te bevorderen door samenvoeging.

In de in het herindelingsontwerp opgenomen Karakteristiek Maasduinen wordt gesproken in termen van dreigende dichtslibbing. Van daadwerkelijke dichtslibbing is op dit moment nog geen sprake. Dit neemt niet weg dat de claims op het grondgebied van de afzonderlijke gemeentes alsmaar toenemen. Zonder dat deze in onderlinge samenhang worden afgewogen kan dit op termijn wel tot de gevreesde dichtslibbing leiden. Met een eenduidige visie van een centrale gemeente ligt dit minder voor de hand. De bestaande bestuurlijke indeling biedt onvoldoende perspectief voor eenheid van sturing op regionale opgaven. Mede gelet op de opschaling van lokaal bestuur in de gehele regio Noord -Limburg is het van belang dat in regionaal en grensoverschrijdend perspectief een evenwichtig samenstel van lokale besturen ontstaat die elkaar kunnen versterken en aanvullen. Eén Nederlandse gemeente zal beter dan drie afzonderlijke gemeenten in staat zijn om tot landoverschrijdende samenwerking te komen. Ons inziens is voor de uitvoering van regionale opgaven de regio Maasduinen en de regio Noord - Limburg gebaat bij een herindeling van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar tot één sterke gemeente.

#### **5.4.11. Duurzaamheid**

Uit de zienswijze van de gemeenteraad van Bergen blijkt dat zij van mening is dat de nieuwe gemeente niet voor een langere periode goed zal zijn toegerust. Als argumenten voert de gemeenteraad aan dat een gedwongen fusie geen succes kan worden. In de tweede plaats voorziet de raad financiële problemen voor de nieuwe gemeente. Opschaling naar een gemeente van 37.000 inwoners biedt volgens de raad geen enkele oplossing voor de toekomstige schaalvereisten die volgens alle betrokkenen, (VNG,

Berenschot, vakorganisaties) aan de orde zijn. Een onsamenhangende gemeente van 37.000 inwoners zal nauwelijks een 'participant' van betekenis blijken te zijn volgens de gemeenteraad.

Ons college deelt de visie van de gemeenteraad van Bergen niet. Wij zijn van mening dat door samenvoeging van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar een robuuste gemeente ontstaat die goed is toegerust voor de taakuitoefening op de langere termijn. De gemeenten vertonen onderling een grote mate van samenhang en gelijklopende opgaven. Er ontstaat een grote bestuurskrachtige gemeente die als stevige samenwerkingspartner bij de aanpak van regionale opgaven een rol van betekenis kan spelen.

#### **5.4.12. Andere herindelingsvariant**

In een aantal zienswijzen van burgers wordt een andere clustering van gemeenten bepleit. De bestuurlijke indeling zoals verwoord in het herindelingsontwerp is tot stand gekomen na overleg met de gemeentebesturen. De regio Venlo heeft haar steun uitgesproken voor dit herindelingsvoorstel. De mening van de gemeentebesturen en de ontvangen zienswijzen (van de betrokken raden en de burgers) zijn zorgvuldig meegewogen in de afweging om zo te komen tot een oplossingsrichting die in overwegende mate gedragen wordt. Een andere herindelingsvariant zal, ons inziens, op minder draagvlak kunnen rekenen dan het huidige voorstel. Door de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar is aangegeven dat een andere fusievariant dan Bergen, Gennep en Mook en Middelaar niet op steun kan rekenen. Ook vanuit andere gemeenten in de regio is uitgesproken dat uit belang van de regio Noord – Limburg een fusie van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar wenselijk en noodzakelijk is. Een andere optie wordt door de regio onvoldoende gesteund. Een fusie tussen de gemeente Mook en Middelaar en de gemeente Gennep, zonder de gemeente Bergen vindt ons college vanuit het oogpunt van bestuurskracht en regionale samenhang niet gewenst. Bovendien zou er een onevenwichtige bestuurlijke indeling in Noord – Limburg ontstaan. Een andere optie die genoemd is, is een uitbreiding van het grondgebied van de gemeente Venray met delen van de gemeente Bergen, (Well en Wellerlooi). Deze optie ligt minder voor de hand dan de samenvoeging Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. Het opsplitsen van de gemeente Bergen is bestuurlijk nooit ter sprake gekomen, dan wel kon het op voldoende draagvlak rekenen. Daarnaast heeft het gemeentebestuur van de gemeente Venray zich buiten de herindelingsdiscussie gehouden.

Andere mogelijke fusiepartners die worden voorgesteld betreffen gemeenten die geen onderdeel uit maken van de provincie Limburg. Om precies te zijn gaat het om een mogelijke samenvoeging van Mook en Middelaar met de gemeente Malden, Groesbeek of met de gemeenten Boxmeer, Cuijk en Gennep. Ook wordt in een aantal zienswijzen voorgesteld om de kern Molenhoek met de gemeente Heumen samen te voegen. Uit maatschappelijk oogpunt zijn wij van mening dat een grenscorrectie waarbij er sprake is van de overgang van gebieden met woonkernen en het aanpassen van de provinciegrens niet wenselijk is. Daarnaast is een dergelijke opdeling in organisatorisch en financieel opzicht complex. In het provinciaal beleidskader is aangegeven dat alleen met zwaarwegende argumenten de provinciegrens aangepast of een gemeente opgedeeld kan worden. Deze zwaarwegende argumenten zijn ons inziens niet aanwezig.

#### **5.4.13. Alternatieven voor fusie; samenwerkingsverbanden**

In een aantal zienswijzen wordt aangegeven dat er niet serieus is gekeken naar andere vormen van samenwerking. Ook de gemeenteraad van Bergen geeft aan voorstander te zijn van samenwerking tussen de ambtelijke diensten als alternatief voor herindeling.

Ons college wil allereerst benadrukken dat zij de gemeenten in de eerste plaats zelf heeft gevraagd met een oplossingsrichting te komen voor de noodzakelijke versterking van de bestuurskracht in de regio. In een regiobijeenkomst in november 2007 heeft ons college aangegeven open te staan voor een realistisch alternatief voor gemeentelijke herindeling in de vorm van intergemeentelijke samenwerking. In het proces tussen november 2007 en juli 2008 zijn de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar niet in staat gebleken om gezamenlijk een overtuigend alternatief scenario voor een adequate versterking van de bestuurskracht in de 'Kop van Limburg' te ontwikkelen. Bij de drie gemeenten blijkt alleen bij Bergen bereidheid te vinden om de bestuurskrachtproblemen via versterking van niet-vrijblijvende samenwerking in de vorm van bijvoorbeeld een SETA-model te realiseren. Alhoewel de drie gemeenteraden in een gezamenlijke raadsvergadering op 27 november 2007 een samenvoeging van ambtelijke diensten zonder herindeling bewust hebben weggestemd. Ook de opdracht van de drie gemeenteraden gezamenlijk aan adviesbureau Berenschot om alleen de meerwaarde van zelfstandigheid afgezet tegen herindeling te onderzoeken bevestigt dat alternatieven voor samenvoeging onvoldoende gedragen worden. Daarnaast blijkt uit de zienswijze van de gemeenteraad van Gennep dat zij samenwerking als alternatief voor herindeling niet als een optie ziet voor duurzame versterking van de 'Kop van Limburg'.

Ons college is van mening dat intensieve samenwerking tussen de gemeente Bergen, Gennep en Mook en Middelaar als alternatief voor herindeling onvoldoende leidt tot een versterking van de bestuurskracht in de 'Kop van Noord – Limburg'. De beoogde effecten van samenwerking zijn meerdere malen uitgebleven. De bestuurskrachtmonitor 2007 bevestigt deze waarneming. Op strategische en tactisch niveau zijn Gennep en Mook en Middelaar onvoldoende in staat om hun ambities waar te maken. Ook de gemeente Bergen schiet op strategisch niveau tekort. Daarnaast verloopt de samenwerking tussen de drie gemeenten al enkele jaren moeizaam. Het stopzetten van vergevorderde voorbereidingen voor de oprichting van een regionale sociale dienst in 2005 heeft geleid tot een vertrouwensbreuk tussen de gemeenten. Gezien de voorgeschiedenis heeft ons college geen vertrouwen dat de drie gemeenten in staat zijn intensief samen te werken door ambtelijke diensten samen te voegen, als een weinig politiek gevoelig onderwerp als een gezamenlijke sociale dienst al tot strubbelingen leidt.

De gemeenteraad van Bergen heeft aangegeven een voorstander te zijn voor intensieve samenwerking als alternatief voor herindeling. Zij heeft vanaf november 2007 echter niet aannemelijk kunnen maken op welke wijze dit concreet vormgegeven moet worden en waarom intensieve samenwerking in tegenstelling tot het verleden kans van slagen heeft. Ons college concludeert daarom dat er thans kennelijk geen model voor niet-vrijblijvende samenwerking te vinden is dat naar het oordeel van alle drie de gemeenteraden de problemen en het kwaliteitsvraagstuk adequaat kan oplossen. Ons college blijft bij het standpunt dat een fusie van de drie gemeenten de meest realistische en werkbare oplossing is om te komen tot een versterking van de bestuurskracht voor de 'Kop van Limburg'.

#### **5.4.14. De gevolgde procedure is in strijd met het recht**

Uit de zienswijze van de gemeenteraad van Bergen blijkt dat zij van mening is dat er geen wettelijk vereist open overleg tussen GS en de gemeente Bergen heeft plaatsgevonden. Er heeft volgens de gemeente Bergen geen gestructureerd overleg op basis van helder voorbereide stukken plaatsgevonden. In het kader van het artikel 8-overleg hebben op 9 juli en 4 september twee bijeenkomsten plaatsgevonden. De gemeenteraad van Bergen stelt o.a. dat GS het overleg in de zin van artikel 8 Wet Arhi vooringenomen van start is gegaan, doordat GS het voortouw genomen heeft in het proces om tot een herindeling van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar te komen. Volgens de gemeente Bergen was de tijd voor een uitgebreide gedachtewisseling te kort en de sfeer ontoereikend. Daarnaast bekritiseert de

gemeente Bergen dat GS het vervolgoverleg van 4 september, waarin onder meer alternatieven verkend zouden worden in bijzijn van professor Toonen, met de drie colleges gezamenlijk heeft plaatsgevonden. Daarmee is voorbijgegaan aan het voorstel van het college van B&W van Bergen. De gemeenteraad van Bergen stelt dat er bestuurlijk onbehoorlijk en onrechtmatig is gehandeld door GS.

Ons college is het niet eens met de lezing van de gemeenteraad van Bergen. Ons college is van mening dat er op zorgvuldige wijze invulling is gegeven aan de procedure voor herindeling, zoals deze in de Wet Arhi beschreven staat. Volgens artikel 8 lid 1 van de Wet Arhi dient Gedeputeerde Staten burgemeesters en wethouders van de betrokken gemeente in de gelegenheid te stellen met hen overleg te voeren over de wens tot grenscorrectie of tot wijziging van de gemeentelijke indeling. Het overleg duurt ten hoogste zes maanden. Het in artikel 8 lid 1 Wet Arhi voorgeschreven overleg is slechts één van de momenten waarop van de zijde van een gemeente invloed op een gemeentelijke herindeling plaats kan vinden. In verschillende andere fasen van de besluitvorming over herindelingen kan een gemeente ook van haar opvattingen doen blijken: bij de inspraak over het herindelingsontwerp, in de aanloop naar de beslissing van Provinciale Staten over het herindelingsadvies, voorafgaande aan de beslissing van de minister van BZK aan de ministerraad kan een voorstel tot wetswijziging worden gedaan. Over het algemeen maken gemeenten hier in ruime mate gebruik van.

Het is juist dat het overleg als bedoeld in artikel 8 Wet Arhi een open karakter dient te hebben. Het is echter onjuist te stellen dat het begrip 'open overleg' hier een juridisch afdwingbare norm betreft. Uit het arrest van de Hoge Raad van 19 november 1999, NJ 2000, 160 m.nt. TK, AB 2000, 387 m.nt. FHvdB, blijkt dat artikel 8 lid 1 Wet Arhi niet meer dan een bestuurlijke norm bevat. Omdat het om een bestuurlijke norm gaat moet de beoordeling ervan in bestuurlijke context worden gezien. Bij de beoordeling ervan moet rekening worden gehouden met wezenlijke bestuurlijke stappen die aan de formele arhi-procedure zijn vooraf gegaan. Het is dan ook onjuist dat het "open overleg" volledig blanco moet worden ingegaan. Hierbij wordt nogmaals verwezen naar het uitgebreide voortraject dat is doorlopen voordat formeel door ons is besloten om op grond van de Wet Arhi het initiatief te nemen tot een gemeentelijke herindeling.

Ook aan de overige vereisten die de Wet Arhi aan een procedure voor herindeling stelt heeft ons college voldaan. Volgens artikel 8 lid 2 van de Wet Arhi dient GS uiterlijk drie maanden na afloop van het overleg een herindelingontwerp vast te stellen en dit tezamen met een verslag van het gevoerde overleg aan gemeenteraden en minister te zenden. Ons college heeft ruimschoots aan deze eis voldaan door het herindelingsontwerp binnen een week na het laatst gevoerde overleg vast te stellen en conform de wettelijke vereisten te verzenden. Recentelijk is het derde lid van artikel 8 aangaande de ter inzage legging van het herindelingsontwerp gedurende acht weken en de mogelijkheid voor een ieder om zienswijzen over het ontwerp aan GS kenbaar te maken afgerond. Ook zijn de gemeenteraden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze kenbaar te maken aan GS. Samenvattend is ons college van mening dat ze voldaan heeft aan haar wettelijke verplichtingen om een zorgvuldige invulling te geven aan de arhi-procedure.

## **5.5. Conclusie**

Alles afwegend komen wij tot de conclusie dat het voorstel zoals dat gedaan is in het herindelingsontwerp moet worden gehandhaafd in dit herindelingsadvies. De ontvangen zienswijzen hebben geen aanleiding gegeven af te wijken van de bestuurlijke indeling zoals voorgesteld in het herindelingsontwerp.



## 6. Financiële gevolgen

### 6.1. Algemeen

In dit hoofdstuk geven wij samenvattend de financiële gevolgen van de voorgestelde herindeling.

De gemeenten zijn overeenkomstig artikel 21 van de Wet Arhi na de vaststelling van het herindelingsontwerp op 9 september 2008, onder het financieel toezicht van ons college geplaatst.

Dit betekent dat ook de begrotingen 2009 van de gemeenten door ons college moeten worden goedgekeurd. Aangezien de onderzoeken rond de begrotingen nog niet zijn afgerond is ervoor gekozen om de financiële analyse gebaseerd op de begroting 2008 vooralsnog te handhaven. Het streven is erop gericht de actualisering medio februari 2009 gereed te hebben.

De belangrijkste conclusie dat een financieel levensvatbare gemeente zal ontstaan, zal ook na actualisering van de cijfers op basis van de begrotingen 2009 in stand blijven.

### 6.2. Financiële analyse

Gemeentelijke herindelingen hebben consequenties voor zowel de financiën van de betrokken gemeenten als inwoners/bedrijven.

#### *Algemene uitkering*

De systematiek van de financiële verhoudingsweg gaat er sinds 1997 vanuit, dat een herindeling geen gevolgen heeft voor de toebedeling van middelen uit het gemeentefonds. Een herindeling heeft gevolgen voor het vast bedrag per gemeente. In de praktijk heeft herindeling ook gevolgen voor andere onderdelen zoals klantenpotentieel regionaal en omgevingsadressendichtheid. De gevolgen zijn pas in beeld te brengen nadat door het CBS diverse gegevens zijn verstrekt. In het kader van deze variant zullen de wijzigingen niet van substantiële aard zijn.

De cijfers zijn gebaseerd op de begroting 2008-2011

Algemene uitkering sept circulaire	Bergen	Gennep	Mook & Middelaar	Totaal
Algemene uitkering 2008	10.422.761	14.229.627	5.798.725	30.451.113
Vast bedrag per gemeente		- 359.113	- 359.113	-718.226
Totaal	10.422.671	13.870.514	5.439.612	29.732.887

Bij deze variant wordt de algemene uitkering inclusief suppletie-uitkering fvw doch exclusief gewenningsbijdrage berekend op afgerond € 29,7 miljoen. Deze berekening komt overeen met het vermelde bedrag op blz. 59 van het rapport van Berenschot.

Algemene uitkering sept circulaire	Bergen	Gennep	Mook & Middelaar	Totaal
Aantal inwoners	13.588	16.897	8.045	38.530
Aantal woonruimten	5.536	8.552	3.398	17.486
Aantal bijstandsontvangers	112	192	64	368
Aantal uitkeringsontvangers	1.041	2084	529	3.654
Minderheden	71	399	56	526
Oppervlakte land ha	10.946	4.790	1.739	17.475

In het kader van de herindeling zal de nieuwe gemeente een bijdrage ontvangen op basis van de verdeelmaatstaf herindeling. Voor de variant (3 gemeenten) is deze voorshands berekend op €6,3 miljoen. In het eerste jaar bedraagt de incidentele uitkering 40% (€2,52 miljoen) en de daaropvolgende drie jaren telkens 20% (€1,260 miljoen).

Gecorrigeerde Ruimte	Bergen	Gennep	Mook & Middelaar	Totaal	Per inwoner
Ruimte 2008 excl * €1.000	491	196	38	725	19
Ruimte 2009 excl * €1.000	419	779	21	1.219	31
Ruimte 2010 excl * €1.000	643	727	204	1.574	41
Ruimte 2011 excl * €1.000	837	895	157	1.889	49
Ruimte 2009 incl * €1.000	312	746	21	1.079	28
Ruimte 2010 incl * €1.000	394	502	204	1.100	29
Ruimte 2011 incl * €1.000	589	674	157	1.420	37

Ruimte excl : dit is de gecorrigeerde ruimte exclusief het meerjarige nieuw beleid en dekkingsmiddelen.

Ruimte incl : dit is de gecorrigeerde ruimte inclusief het meerjarige nieuw beleid en dekkingsmiddelen.

Deze ruimte is mede bepalend voor het duurzaam financieel evenwicht.

Opmerking:

Meerjarig heeft Mook en Middelaar geen nieuw beleid/ dekkingsmiddelen opgenomen.

### Begroting 2008 en meerjarenperspectief

De begrotingen van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar zijn sluitend. De gepresenteerde meerjarenramingen laten overschotten zien zowel in- als exclusief nieuw beleid en dekkingsmiddelen. Duidelijk is te zien dat Bergen en Gennep een sterkere financiële positie hebben dan Mook en Middelaar.

## Vermogenspositie

Er zal bij samenvoeging - volgens de begroting 2008 – een gemeente ontstaan met een goede vermogenspositie als we kijken naar de algemene reserve. De gemiddelde algemene reserve bedraagt € 544,00 per inwoner van de drie gemeenten. Er is nog geen gemiddelde van alle Limburgse gemeenten bekend van de algemene reserve over 2008. In 2007 bedroeg deze € 143,00 per inwoner. Voor wat betreft de bestemmingsreserves zien we dat Bergen een sterkere positie inneemt dan Gennep en Mook en Middelaar uitsteekt. Ook in 2007 waren de verschillen groot en bedroeg het gemiddelde aan bestemmingsreserves in Limburg gemiddeld € 744.00 ten opzichte van gemiddeld € 285.00 per inwoner in de drie betreffende gemeenten.

## Begrotingen 2008

Vermogen	Bergen	Gennep	Mook & Middelaar	Totaal	Per inwoner
Alg. reserve * € 1.000	5.195	10.604	5.177	20.976	544
Bestemmingsreserves 2008 * € 1.000	7.309	1.766	1.924	10.999	285
Voorz. 2008 p/inw * € 1.000	2.732	2.019	2.476	7.227	188

### N.B.

De algemene reserve van Mook en Middelaar bedraagt in 2008 € 5.177.000 (€ 644 per inwoner).

Meerjarig neemt de omvang van de algemene reserve af tot € 3.336.000 (€ 415 per inwoner) in 2011.

De algemene reserve van Gennep bedraagt in 2008 € 10.604.000 (€ 628 per inwoner). Meerjarig neemt de algemene reserve af tot € 8.861.000 (€ 525 per inwoner) in 2011.

De algemene reserve van Bergen bedraagt in 2008 € 5.194.721 (€ 382 per inwoner).

Meerjarig neemt de algemene reserve af door de jaarlijkse aanwending met 1/30, tot € 4.956.470 in 2011 (€ 365 per inwoner).

Het kabinet heeft in navolging van het advies van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (commissie d'Hondt) besloten de herindelingsbijdrage in het vervolg op basis van twee raadsperiodes te verstrekken.

## Belastingen

Belastinggegevens	Bergen	Gennep	Mook & Middelaar
OZB-tarief 2008 woning	1,94	1,99	2,45
OZB-tarief 2008 niet-woning	6,76	5,00	8,50
Woonlast COELO meerpers huish	625	639	718
Onbenut belast art. 12 norm p/inw	43	43	38

Voor de OZB-tarieven van woningen geldt dat Bergen en Gennep tot de laagste in Limburg behoren. Het gemiddelde OZB-tarief voor woningen ligt in 2008 op € 2,65 in Limburg. Het tarief van Mook en Middelaar ligt nog onder dit gemiddelde.

## Financiële aspecten herindeling

Door een gemeentelijke herindeling ontstaan effecten op de exploitatie in zowel positieve als negatieve zin.

Bij een herindeling zullen ook veranderingen optreden in de personeelskosten, bestuurskosten en huisvestingskosten. In het rapport Berenschot zijn deze cijfers in beeld gebracht.

## Conclusie

- Op basis van de begrotingen 2008 zal een financieel levensvatbare gemeente ontstaan.
- De nieuwe gemeente zal kunnen starten met een solide algemene reserve ( 544,00 per inwoner per 1-1-2008 ). Op basis van de meerjarenramingen zal de algemene reserve in 2011 € 445,00 per inwoner bedragen.
- Om te kunnen beoordelen of de incidentele kosten in verband met de herindeling gedekt kunnen worden is gebruik gemaakt van de cijfers die in het rapport Berenschot zijn vermeld. Op basis hiervan concluderen wij dat de gewenningsbijdrage dekkend is.

## **7. Conclusie en vervolg van de procedure**

### **Conclusie**

Ons college heeft kennisgenomen van de opvattingen van de betrokken gemeentebesturen en burgers over het herindelingsontwerp gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. De ontvangen zienswijzen hebben ons geen aanleiding gegeven af te wijken van de voorgestelde herindeling zoals beschreven in het herindelingsontwerp. Gelet op het feit dat de bestuurskracht van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar ontoereikend is, achten wij een versterking van de bestuurskracht van de gemeenten door middel van een herindeling noodzakelijk. Uit de grote bestuurlijke schaalvergroting die op dit moment in heel Noord-Limburg speelt en het grote draagvlak wat hiervoor bestaat is er, mede gelet op het belang van goede regionale samenhang en bestuurlijk evenwicht, een duidelijke urgentie voor de herindeling van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. Het alternatief voor herindeling dat de gemeente Bergen aandraagt, samenwerking, is voor ons geen optie. Er zijn reeds diverse pogingen gedaan voor samenwerking om de bestuurskracht van de drie gemeenten te versterken. In het verleden is samenwerking herhaaldelijk niet van de grond gekomen. De beoogde effecten voor verbetering van de bestuurskracht zijn hierdoor uitgebleven. Ons inziens is samenwerking dan ook geen optie voor versterking van de bestuurskracht. Door de voorgestelde gemeentelijke herindeling ontstaat een robuuste en toekomstbestendige gemeente die voor langere periode over voldoende bestuurskracht beschikt om haar taken op lokaal en regionaal vlak invulling te geven. Daarnaast zal de nieuwe gemeente in staat zijn strategische samenwerking met buurgemeenten, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven in regionaal verband te realiseren.

### **Vervolgprocedure**

Ons college streeft naar een gemeentelijke herindeling per 1 januari 2011. Na de hoorzitting van de Statencommissie voor het Fysieke Domein op 14 januari 2009 te Afferden behandelen Provinciale Staten, indien het Presidium daartoe beslist, het ontwerp-herindelingsadvies Bergen, Gennep en Mook en Middelaar op 13 februari 2009 en stellen het ontwerp op grond van artikel 4, eerste lid en artikel 8, vijfde lid van de Wet Arhi, vast. Na vaststelling van het herindelingsadvies door Provinciale Staten wordt een exemplaar, inclusief het verslag van het overleg als bedoeld in artikel 8 Wet Arhi, naar de gemeenteraden en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Ook wordt een exemplaar toegezonden aan burgemeester en wethouders van de drie gemeenten en aan de leden van Provinciale Staten. Nadat dit herindelingsadvies aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gezonden, zendt deze, indien besloten wordt een voorstel voor een herindelingsregeling te doen, het voorstel aan de Ministerraad binnen vier maanden na ontvangst van het herindelingsadvies. De minister van BZK stelt het wetsvoorstel herindeling Bergen, Gennep en Mook en Middelaar op en zendt het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer. Hierna volgt de parlementaire behandeling. Bij een tijdige en voorspoedige behandeling in de Kamer kan de herindeling op 1 januari 2011 een feit zijn.

### **Verkiezingen**

Voorafgaand aan de datum van herindeling dienen verkiezingen voor de nieuwe gemeenteraad plaats te vinden. De verkiezingen zullen dan in november 2010 kunnen worden gehouden. Gelet hierop zullen de reguliere gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 voor de betreffende gemeenten worden uitgesteld.

## **Fusieproces**

Wij zullen het fusieproces actief volgen en zijn bereid om het fusieproces daar waar nodig met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid te faciliteren. De ondersteuning door de provincie kan een plek krijgen in de samenwerkingsagenda van provincie en gemeenten.

## **Bijlagen**

Bijlage 1	Overzichtskaarten van (de Kop van) Noord-Limburg met de herindelingsvoorstellen
Bijlage 2	Brief van het bestuur van de Regio Venlo aan de leden van de Tweede Kamer
Bijlage 3	Samenvatting van het rapport "Onderzoek naar meerwaarde van herindeling"
Bijlage 4	Raadsbesluiten van de gemeenten Mook en Middelaar, Gennep en Bergen
Bijlage 5	Verslagen van de gevoerde (open) overleggen als bedoeld in de Wet Arhi
Bijlage 6	Zienswijzen van de gemeenteraden
Bijlage 7	Reactie Berenschot op critical review prof. Dr. Toonen