

18 MEI 2000



Geadresseerde

PROV. BESTUUR VAN GELDERLAND	
Reg.nr.: BB 2000.4705	KOPIE GEZ. AAN:
Ingek. - 4 APR. 2000	
Class.nr. - 2.07.151	
TE BEH. DOOR KOPIE AAN	

Onderwerp

Eindrapportage van de Stuurgroep krachtige gemeenten

Datum
3 april 2000

Ons kenmerk
BW2000/U63288

Onderdeel
Directoraat-generaal
Openbaar Bestuur

Inlichtingen

5.1.2e
T 5.1.2e
F 5.1.2e

Uw kenmerk

Blad
1 van 1

Aantal bijlagen
1

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bijgaand treft u het rapport "Gemeenten: méér dan lokaal bestuur" ter kennisneming aan. Dit rapport is tot stand gekomen door de inspanningen van de Stuurgroep krachtige gemeenten.

De Stuurgroep krachtige gemeenten is door mijn ambtsvoorganger ingesteld op basis van een passage in het regeerakkoord, waarin is vastgesteld dat gebieden waar de laatste jaren geen herindeling heeft plaatsgevonden worden geanalyseerd om daar eventueel te komen tot versterking van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindeling. De Stuurgroep heeft in een aantal gebieden onderzoek gedaan naar en intensief overleg gevoerd over "knelpunten die de slagkracht en het probleemoplossend vermogen voor maatschappelijke vraagstukken van de betrokken gemeenten in betekende mate aantasten".

In de komende periode zal ik mij beraden op de bevindingen en de aanbevelingen van de Stuurgroep.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

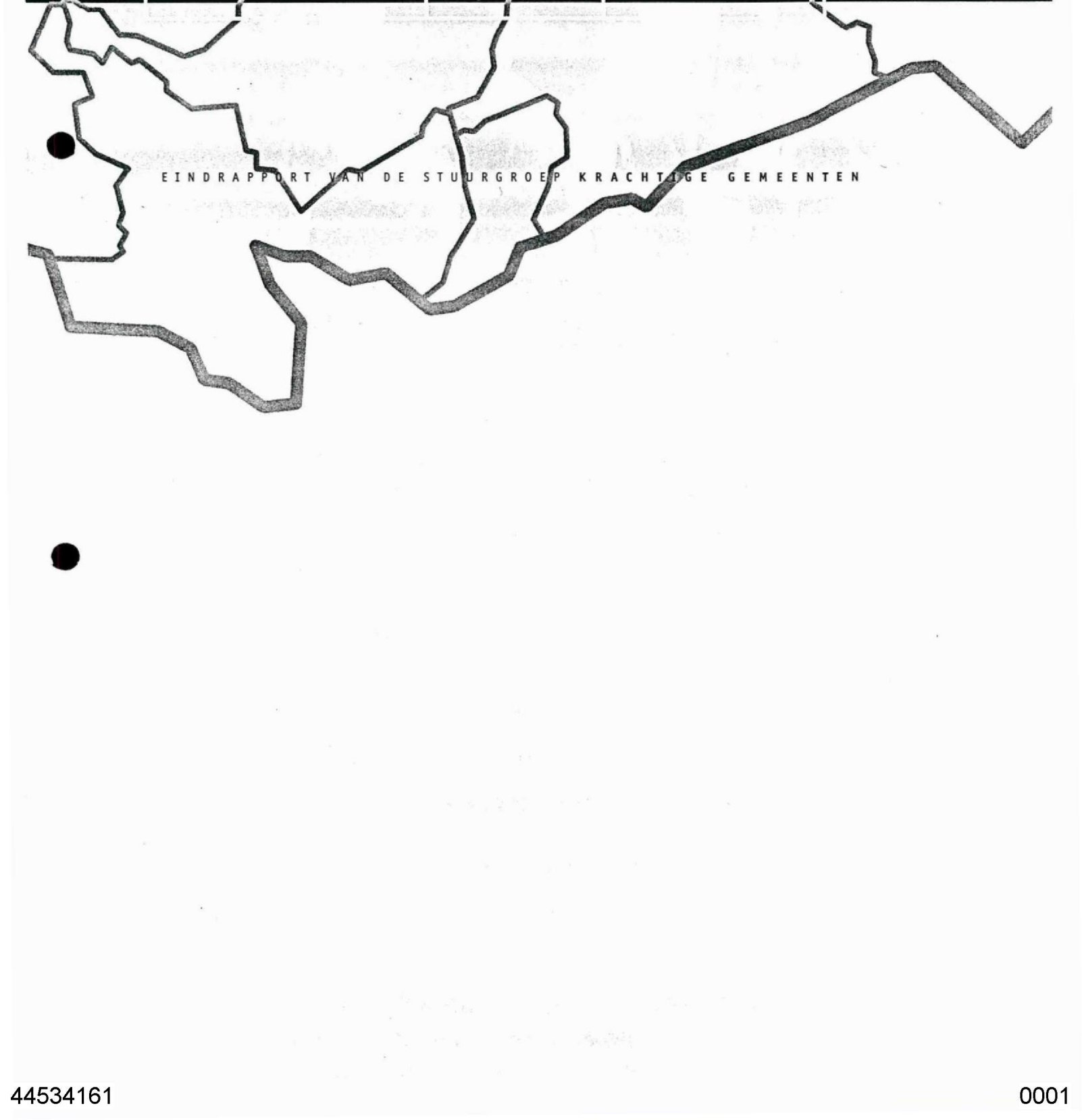
5.1.2e

K.G. de Vries



Gemeenten:

Méér dan lokaal bestuur



EINDRAPPORT VAN DE STUURGROEP KRACHTIGE GEMEENTEN



Gemeenten: méér dan lokaal bestuur

eindrapportage van de Stuurgroep krachtige gemeenten

april 2000

MAAR HEEFT U DAN
HELEMAAL GEEN KNELPUNTEN ?

JA EEN... : DAT U HIER BENT





Inhoudsopgave

	Samenvatting	5
1	Inleiding	13
1.1	Achtergrond en vraagstelling van het advies	13
1.2	Een praktische benadering	14
1.3	Opbouw van het rapport	15
2	Plan van aanpak	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Noord-Limburg	20
2.3	Achterhoek, Graafschap en de Liemers	20
2.4	Leidse regio en Duin- en Bollenstreek	21
2.5	Zeeuws-Vlaanderen	21
2.6	Utrecht-Oost	22
2.7	West-Friesland	23
3	Bevindingen en aanbevelingen per regio	25
3.1	Inleiding	25
3.2	Noord-Limburg	27
3.2.1	Bevindingen	27
3.2.2	Aanbevelingen van de stuurgroep	31
3.3	Achterhoek en de Graafschap	35
3.3.1	Bevindingen	35
3.3.2	Aanbevelingen van de stuurgroep	38
3.4	De Liemers	41
3.4.1	Bevindingen	41
3.4.2	Aanbevelingen van de stuurgroep	42
3.5	Leidse regio en Duin en bollenstreek	45
3.5.1	Bevindingen	45
3.5.2	Aanbevelingen van de stuurgroep	48
3.6	Zeeuws-Vlaanderen	53
3.6.1	Bevindingen	53
3.6.2	Aanbevelingen van de stuurgroep	56
3.7	Utrecht-Oost	61
3.7.1	Bevindingen	61
3.7.2	Aanbevelingen van de stuurgroep	61

3.8	West-Friesland	63
3.8.1	Bevindingen	63
3.8.2	Aanbevelingen van de stuurgroep	63
4	Algemene advisering over inhoud	65
4.1	Inleiding	65
4.2	Krachtige gemeenten	65
4.3	Gemeenten in hun omgeving	66
4.4	Het lokale en het regionale schaalniveau	67
4.5	Algemene dwarsverbanden tussen de regio's	68
4.6	Aanbevelingen	70
5	Algemene advisering over proces	77
5.1	Inleiding	77
5.2	Bevindingen omtrent het proces	77
5.3	Aanbevelingen over de procesgang	79
	Geraadpleegde literatuur	82
	Bijlagen	
1	Brief van 6 mei 1999 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BW99/U67918)	84
2	Instellingsbeschikking 15 april 1999 en Instellingsbeschikking 6 oktober 1999	86
3	Samenstelling van de stuurgroep en het secretariaat van de stuurgroep	88
4	Overzicht van de regio's en inliggende gemeenten	89



Samenvatting

Krachtige gemeenten

Vanouds nemen gemeenten in ons staatsbestel een belangrijke plaats in. Niet in de laatste plaats omdat op het lokale niveau overheid en samenleving zo sterk op elkaar zijn betrokken. Het zijn dan ook vooral gemeenten die in de dagelijkse praktijk rechtstreeks worden geconfronteerd met de snel veranderende maatschappelijke omgeving. In dat verband is een krachtig lokaal bestuur noodzakelijk. Krachtige gemeenten die als belangrijke volwaardige partners hun specifieke rol in het publieke domein weten waar te maken. Krachtige gemeenten ook die tegemoet kunnen komen aan de hoge kwalitatieve eisen die heden ten dage aan de overheid worden gesteld.

Daarin ligt de betekenis van de passage uit het regeerakkoord waarin het kabinet zijn zorg uitspreekt over het bestuurlijk draagvlak van kleine gemeenten. Een versterking van kleine gemeenten wordt in dat verband noodzakelijk geacht. Om uitvoering te geven aan het regeerakkoord heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Stuurgroep krachtige gemeenten ingesteld. Deze heeft een aantal regio's, waar de laatste jaren geen herindeling heeft plaatsgevonden, bezocht met als doel het analyseren van maatschappelijke en bestuurlijke knelpunten die de bestuurlijke slagkracht en het probleemoplossend vermogen in betekenende mate kunnen aantasten. De regio's zijn: Noord-Limburg, Achterhoek en de Liemers, Leidse regio en Duin- en Bollenstreek, Zeeuws-Vlaanderen, Utrecht-Oost en West-Friesland. Overigens zijn het niet alleen deze gebieden die onder het bereik van het regeerakkoord vallen. De selectie heeft zich echter beperkt omwille van praktische uitvoerbaarheid en wegens de enigszins experimentele en vernieuwende aanpak die hier aan de orde is: een aanpak die op voorhand niet tot bepaalde bestuurlijke uitkomsten hoeft te leiden.

De inhoud voorop

De stuurgroep heeft bij de invulling van haar opdracht gekozen voor een praktische benadering waarin de maatschappelijke vraagstukken en de daarmee samenhangende bestuurlijke opgaven centraal staan. Zo kan naar de mening van de stuurgroep recht worden gedaan aan de zo belangrijke pluriformiteit in het binnenlands bestuur en kan worden aangesloten bij plaatselijke en regionale ontwikkelingen en initiatieven die van onderop in gang zijn gezet. Daarnaast heeft de stuurgroep ervoor gekozen de analyse vanuit een brede, open en interactieve aanpak te doen plaatsvinden. Kern daarvan is het op basis van rondetafelgesprekken inventariseren van door gemeenten, provincies en maatschappelijke organisaties zelf aangedragen maatschappelijke knelpunten en bestuurlijke opgaven. Het gaat erom de betrokkenen kritisch te laten reflecteren op het functioneren van het eigen bestuur. Transparantie, zorgvuldigheid en interactiviteit bleken daarbij van het allergrootste belang te zijn.

Discrepantie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en bestuurlijke organisatie

De stuurgroep stelt vast dat de ontwikkeling van de gemeentelijke schaal in de betrokken gebieden geen gelijke tred heeft gehouden met de gedifferentieerde schaalvergroting binnen het maatschappelijk leven en de taakontwikkeling van het lokaal bestuur. Hoewel maatschappelijke vraagstukken en de binding van burgers aan het bestuur zich deels hebben los gemaakt van lokale bestuursgrenzen, kunnen toch twee schaalniveaus worden herkend waarop de behartiging van gemeentelijke belangen en daarmee samenhangende maatschappelijke opgaven plaatsvinden. Enerzijds is dat het lokale schaalniveau waarbij het gaat om de typisch op lokale voorzieningen en diensten gerichte verzorgingstaken. Anderzijds het regionaal schaalniveau waarbij het gaat om ordeningstaken zoals ruimtelijke ordening, economie en werkgelegenheid, volkshuisvesting, infrastructuur, zorg en dergelijke.

Regionale strategische samenwerking als noodzaak

De stuurgroep is van oordeel dat van een optimale behartiging van publieke belangen in de bezochte regio's ten aanzien van regionale –veelal strategische– ordeningstaken onvoldoende sprake is. Weliswaar wordt door gemeenten ruimschoots samengewerkt, maar de daarvoor in het leven geroepen samenwerkingsarrangementen strekken zich veelal alleen uit tot (lokale) uitvoerende taken. Waar het gaat om bovenlokale (regionale) maatschappelijke opgaven en knelpunten en in het bijzonder om de vraag hoe daarmee in beleidsmatige zin zou moeten worden omgegaan, hebben gemeenten doorgaans sterk uiteenlopende percepties en zienswijzen. Een regionale strategische visie-ontwikkeling vindt dan ook slechts incidenteel, vrijblijvend of in het geheel niet plaats hoewel dit naar de mening van de stuurgroep dringend noodzakelijk is. Wel constateert de stuurgroep bij veel gemeenten een groeiend besef van de urgentie om bestuurlijke actie te nemen ten behoeve van de toekomstige ontwikkeling van zowel de eigen gemeenten als van de regio als geheel. Overigens geldt daarbij een onderscheid tussen de allerkleinste gemeenten en grotere gemeenten. Terwijl de kleinste gemeenten vooral hechten aan burgers nabijheid en herkenbaarheid van het bestuur, voelen grotere gemeenten (grof gezegd met meer dan 10.000 inwoners) vaak meer behoefte om greep te krijgen op strategische kwesties op regionaal niveau.

De stuurgroep is van mening dat de maatschappelijke vraagstukken en opgaven die zich op het regionale schaalniveau manifesteren, dringend vragen om duurzame, effectieve en versterkte niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten. Dit vergt grote inspanningen van het lokaal bestuur. Het gaat daarbij vooral om de bewustwording dat de aard van samenwerking van karakter dient te veranderen. Het gaat om het *gezamenlijk* herwinnen van invloed op regionale ontwikkelingen en opgaven waarop iedere gemeente afzonderlijk de greep dreigt te verliezen. Om die reden kan naar de opvatting van de stuurgroep niet langer meer worden volstaan met vrijblijvende en incidentele vormen van samenwerking. De behoeften en taken waarin de regio als geheel zal moeten voorzien, vereisen een actieve strategische visie-ontwikkeling op het niveau van de regio. Een optimale behartiging van publieke belangen dient met andere woorden veel meer vanuit regionaal strategisch perspectief plaats te vinden. De ontwikkeling van regionale strategische visies dient binnen één bestuursperiode gestalte te krijgen, om voortgang en vooruitgang te boeken en het momentum niet te verliezen.

De stuurgroep is zich ervan bewust dat de ontwikkeling naar regionale strategische samenwerking indruist tegen de huidige tendens in het binnenlands bestuur. De tendens in de huidige samenwerkingsverbanden is namelijk dat ze meer ad-hoc en minder

gebiedsgericht worden. De stuurgroep beveelt aan de thans voorgestelde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regeling op dit punt nog eens tegen het licht te houden.

Gemeentelijke herindeling blijft vaak onontkoombaar

Om de benodigde basiskwaliteit te kunnen leveren aan hun burgers en om tot doeltreffende regionale strategische samenwerking te komen, mogen volgens de stuurgroep eisen worden gesteld aan de maat en de schaal van gemeenten. Doeltreffende niet-vrijblijvende samenwerking is naar de mening van de stuurgroep gebaat bij een niet te groot aantal bestuurlijke partners die in de regio in zekere zin tegen elkaar zijn opgewassen. Bovendien acht de stuurgroep het van belang, dat gemeenten met betrekking tot de uitoefening van publieke taken het vermogen hebben om relatief zelfstandig te voldoen aan de gerechtvaardigde wensen van hun burgers en in staat zijn maatschappelijke problemen het hoofd te bieden: anders kan aan gemeenten immers nauwelijks reële betekenis worden toegekend.

De stuurgroep acht het onwenselijk dat de positie van één of enkele zeer kleine gemeenten (bezien in het licht van de nieuwe schaalverhoudingen in de regio) ongewijzigd zou blijven. Ook bij initiatieven van gemeenten zelf tot opschaling en herindeling vindt de stuurgroep het van belang dat de positie en de belangen van de bestuurlijke omgeving goed in acht worden genomen. Het gaat daarbij zowel om de verhoudingen binnen de desbetreffende regio als om de verhoudingen van de regio ten opzichte van het omliggende gebied. Schaalwijzigingen zullen de bestuurlijke coördinatie met aangrenzende gebieden nimmer overbodig maken.

Uit deze aanbeveling blijkt overigens dat de stuurgroep regionale samenwerking niet ziet als vervanging voor gemeentelijke opschaling of dat met schaalaanpassingen samenwerking overbodig zou worden. Integendeel: herindeling en samenwerking dienen elkaar aan te vullen.

Versterking (regionale) centrumgemeenten

In de door de stuurgroep bezochte regio's hebben de centrumgemeenten aangegeven over onvoldoende draagvlak, ruimte en omvang te beschikken. Hoewel de andere gemeenten in de regio de specifieke centrumproblematiek vaak onderkennen, brengen de verhoudingen tussen centrumgemeenten en hun buurgemeenten niet zelden spanningen met zich. De stuurgroep is van oordeel dat hiervoor een oplossing moet worden gevonden en dat de centrumgemeenten versterking behoeven. De toekomstige ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden en het draagvlak van de centrumgemeenten dienen door strategische regionale samenwerking en waar nodig door ruimtelijke versterking recht te worden gedaan.

Verbetering van de rol van de provincie en de rijksoverheid

De stuurgroep is van mening dat de provincie een actievere, zij het niet steeds dominante, rol dient te spelen. Nu neemt het provinciebestuur nog te vaak een al te terughoudende positie in. Kort samengevat gaat het om een provinciaal bestuur dat:

- bewerkstelligt en uitlokt dat gemeenten zelf in beweging komen en dat in gang gezette processen stimuleert en faciliteert;
- randvoorwaarden stelt en in hoofdlijnen de inzet formuleert vanuit de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur;
- knopen doorhakt als het streven naar consensus tussen gemeenten stagneert of mislukt, als (enkele) gemeenten in de regio zich in het geheel afzijdig houden of als

gemeentelijke opschaling van randgemeenten ten koste dreigt te gaan van centrumgemeenten;

- een follow-up geeft, voor zover gemeenten dat zelf (materieel of formeel) niet kunnen of willen.

De rol van de rijksoverheid tenslotte dient stimulerend en faciliterend te zijn. In dat verband zou de rijksoverheid moeten zorgdragen voor een robuuste financiële compensatie voor gemeentelijke herindelingen en provincies nadrukkelijker moeten aansporen hun specifieke rol op zich te nemen. De stuurgroep meent tenslotte, dat voor de rijksoverheid in het kader van samenvoegingen van gemeenten een bijzondere faciliterende verantwoordelijkheid is weggelegd. Om gemeenten in die situatie, waarbij sprake is van ingrijpende reorganisatieprocessen, tegemoet te komen zou gedacht kunnen worden aan het samenstellen van een "Startpakket" voor nieuwgevormde gemeenten, waarin een aantal ondersteunende diensten wordt aangeboden.

Het proces: openheid, zorgvuldigheid en een slagvaardig tempo

De stuurgroep is van opvatting dat in een traject als het onderhavige veel aandacht moet worden geschonken aan openheid, zorgvuldigheid en interactiviteit. De gekozen aanpak, waarbij onafhankelijke deskundigen een regio in nauwe samenspraak met de betrokkenen uit het gebied analyseren, wordt bij de meeste gemeenten en provincies in essentie op prijs gesteld. Daarnaast is het zaak te kiezen voor een inhoudelijke benadering. Dat wil zeggen het centraal stellen van inhoudelijke maatschappelijke knelpunten en kansen. Een op de inhoudelijke problematiek gerichte benadering veronderstelt overigens als vanzelf maatwerk en flexibiliteit. Het is van groot belang dat een analyse en het daaraan gekoppelde advies door daadwerkelijke bestuurlijke actie wordt gevolgd.

De stuurgroep komt voor wat betreft dit type trajecten tot de volgende aanbevelingen:

- Het raadplegen van een onafhankelijke stuurgroep of commissie waarin ruime bestuurlijke ervaring is vertegenwoordigd en die in staat is processen los te trekken, kan van belang zijn voor een proces waarin de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren wordt geanalyseerd.
- Een dergelijke onafhankelijke stuurgroep of commissie brengt een advies uit dat gericht is op daadwerkelijke actie, primair van de gemeenten zelf en in tweede instantie van de provincie.
- Tempo speelt een cruciale rol in het behalen van resultaat, het proces moet niet verzanden.
- Een persoonlijke aanpak kan bij te houden gesprekken mede bijdragen tot een sfeer waarin een open en constructieve uitwisseling van gedachten en ideeën plaatsvindt.
- Naast gemeenten en provincie zijn maatschappelijke organisaties bij de informatie-verzameling over de regio noodzakelijk ten behoeve van genoemde externe deskundigen.
- Toekomstige knelpunten en daarop gebaseerde dilemma's dienen centraal te staan in de gedachtewisseling.

Hieronder volgen per regio de bevindingen en de aanbevelingen van de stuurgroep.

Noord-Limburg

buiten verzoek

Achterhoek en Graafschap

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

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

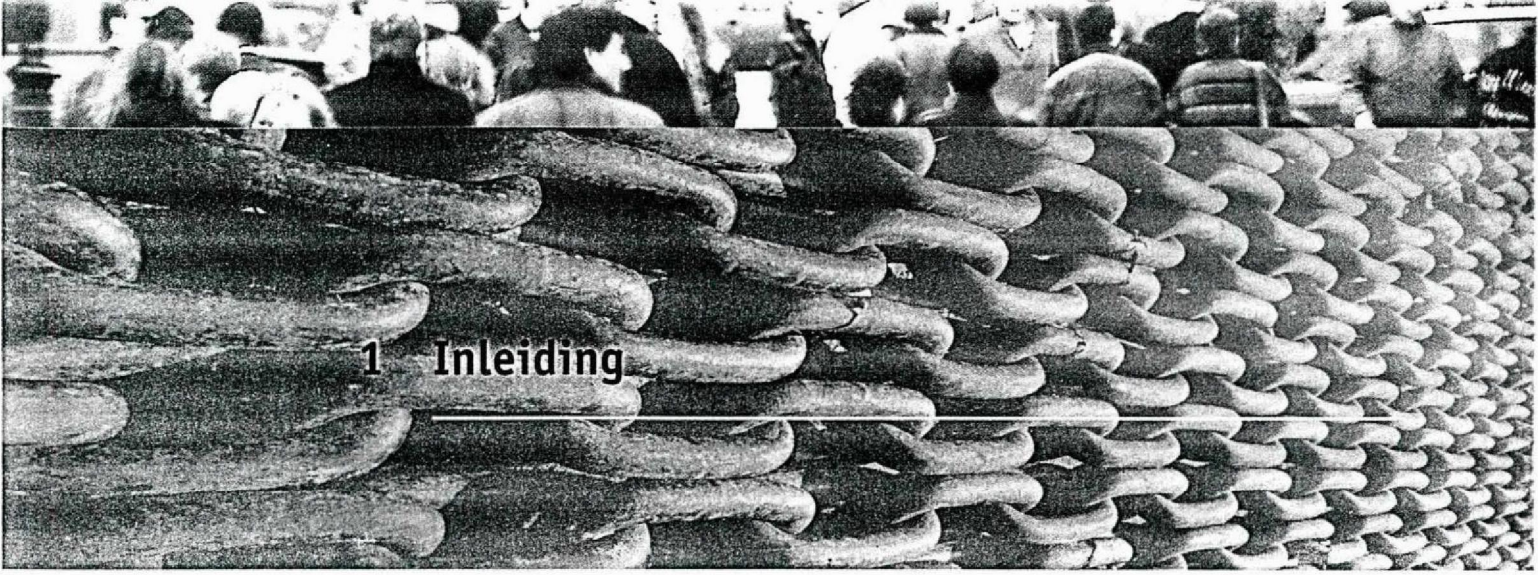
In de Achterhoek en in de Graafschap is thans sprake van een verhoogde activiteit tussen een flink aantal gemeenten. Vanuit de inhoudelijke discussie zoekt men oplossingen waarbij niet uitgesloten wordt dat uiteindelijk opschaling zal plaatsvinden. Een aantal clusters van gemeenten heeft inmiddels uitgewerkte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

De stuurgroep is van mening dat bij sommige gemeenten de afhankelijkheid van samenwerkingsverbanden erg groot is. Voorts is de stuurgroep van mening dat meer evenwicht in maat en schaal van de gemeenten dient te worden nagestreefd. Gelet op de omvang en de dynamiek van de onderkende maatschappelijke opgaven en de knelpunten die een oplossing op strategisch niveau vereisen, dienen die oplossingen duurzaam te zijn en toekomst te hebben. Ook de maatschappelijke organisaties geven aan dat er behoefte is aan onderlinge afstemming tussen gemeenten en dat overleg met één bestuurlijk orgaan de slagvaardigheid zou kunnen vergroten.

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

De Liemers

buiten verzoek



1 Inleiding

1.1 Achtergrond en vraagstelling van het advies

Het functioneren van het binnenlands bestuur is een thema waarover veelvuldig wordt gediscussieerd. Een belangrijke achtergrond van het aanhoudende debat is dat de overheid een minder vanzelfsprekende positie lijkt in te nemen in de samenleving. Waar de overheid vroeger deel uitmaakte van een betrekkelijk gestructureerde en overzichtelijke samenleving, lijkt de huidige tijd te eisen dat het functioneren van het openbaar bestuur telkens wordt herijkt. Nu de maatschappelijke omgeving in hoog tempo verandert en het openbaar bestuur telkens voor nieuwe opgaven plaatst, moet dit steeds opnieuw gebeuren.

Ook het lokaal bestuur ontkomt niet aan dit proces. Vanouds nemen gemeenten in ons democratisch staatsbestel een belangrijke plaats in. Niet in de laatste plaats omdat op het lokale niveau overheid en samenleving zo sterk op elkaar zijn betrokken. Het zijn dan ook vooral lokale overheden die rechtstreeks worden geconfronteerd met de veranderende omgeving, terwijl zij in de dagelijkse praktijk ook als eerste een antwoord moeten vinden op die maatschappelijke veranderingen: ze vinden daar immers voor een aanzienlijk deel plaats. Daarvoor is een krachtig lokaal bestuur nodig. Krachtige gemeenten die als belangrijke volwaardige partners hun specifieke rol in het publieke domein weten waar te maken, juist nu die rol aan verandering onderhevig is als gevolg van een uitdijend gemeentelijk takenpakket, maar ook door een verschuiving van verantwoordelijkheden naar maatschappelijke instellingen en marktpartijen. Een krachtig lokaal bestuur is nodig om tegemoet te kunnen komen aan de hoge kwalitatieve eisen die heden ten dage aan de overheid worden gesteld.

Nu wordt de bestuurskracht van gemeenten, met name die van de kleinere gemeenten, door menigeen als te gering ervaren. Blijkens het regeerakkoord wordt deze opvatting ook gedeeld door het kabinet. Een versterking van kleine gemeenten wordt noodzakelijk geacht. Als het bestuurlijk draagvlak van kleinere gemeenten te gering is voor de uitvoering van (toenemende) gemeentelijke taken, aldus het regeerakkoord, kan worden overgegaan tot gemeentelijke herindeling.¹ Verder stelt het regeerakkoord dat gebieden waar de laatste jaren geen herindeling heeft plaatsgevonden, worden geanalyseerd op knelpunten om daar eventueel te komen tot versterking van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindeling. Het gaat daarbij om knelpunten die de slagkracht en het probleemoplossend vermogen van de betrokken gemeenten ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken in betekende mate aantasten.²

1 Regeerakkoord, blz 74

2 Zie de brief van 6 mei 1999 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BW99/U67918 zie bijlage 1)

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een stuurgroep ingesteld³ om de genoemde analyse in een aantal gebieden uit te voeren.⁴ Het betreft de regio's Noord-Limburg, Achterhoek en de Liemers, Leidse regio en Duin- en Bollenstreek, Zeeuws-Vlaanderen, Utrecht-Oost en West-Friesland. Uit de selectie van deze gebieden mag overigens niet worden afgeleid dat dit de enige gebieden zijn die onder het bereik van het regeerakkoord vallen. De selectie heeft zich echter beperkt tot deze gebieden omwille van praktische uitvoerbaarheid en wegens de enigszins experimentele en vernieuwende aanpak die hier aan de orde is. Een aanpak die niet op voorhand tot bepaalde bestuurlijke oplossingen behoeft te leiden.

In dat licht moet ook het woord *eventueel* uit de zo-even aangehaalde passage uit het regeerakkoord worden gelezen. Juist in het binnenlands bestuur dient ruimte te bestaan voor nieuwe gedachten en ontwikkelingen of moet kunnen worden aangesloten bij ontwikkelingen en initiatieven die ter plaatse, van onderop, in gang zijn gezet. Om die reden is ervoor gekozen de analyse van knelpunten vanuit een brede, open en interactieve aanpak te doen plaatsvinden. Met het houden van verschillende rondetafelgesprekken is gepoogd te komen tot een uitwisseling van kennis en ervaring van vele betrokkenen inzake de belangrijkste maatschappelijke en bestuurlijke problemen en kansen om vervolgens te komen tot een gedeelde opvatting over bestuurlijke oplossingsrichtingen. De minister heeft nadrukkelijk gevraagd na te gaan of de gebruikte methode van rondetafelgesprekken, na evaluatie ervan, ook elders in den lande succesvol kan worden beproefd. In hoofdstuk 5 wordt daarvan verslag gedaan.

1.2 Een praktische benadering

Op het terrein van het lokaal bestuur is veel gepubliceerd. Over het functioneren van de lokale democratie en de bestuurskracht en het draagvlak van gemeenten zijn tal van wetenschappelijke verhandelingen en beleidsnota's verschenen. De stuurgroep heeft kennis genomen van veel van dit materiaal maar heeft hiervan tegelijkertijd enige afstand willen nemen. De belangrijkste reden daarvoor is dat de stuurgroep heeft willen kijken naar het feitelijke functioneren van het lokaal bestuur en de feitelijke taakbeartiging van gemeenten in het licht van de complexiteit en de omvang van de maatschappelijke opgaven waarvoor die gemeenten zich ter plaatse en in de regio gesteld zien.

Met een dergelijke, op de praktijk georiënteerde benadering, kan recht worden gedaan aan de pluriformiteit in het binnenlands bestuur. De verschillen in schaal van gemeenten, de verschillen in aard en omvang van maatschappelijke problemen en opgaven waarop het bestuur moet reageren en de verschillen in bestuursculturen en bestuursstijlen vragen in een project als het onderhavige dan ook om maatwerk. Dit is het eerste uitgangspunt dat de stuurgroep aan dit project ten grondslag heeft willen leggen. Daarmee strookt niet het op voorhand vaststellen van criteria en variabelen. Kern is het op basis van interviews en gesprekken inventariseren van door regio's en gemeenten zélf aangedragen maatschappelijke knelpunten en bestuurlijke opgaven. In deze inductieve methode is zelfreflectie van de betrokkenen van wezenlijke betekenis.

Een tweede belangrijk uitgangspunt is de kwaliteit van het lokaal bestuur. Deze kwaliteit komt tot uitdrukking in een drietal gemeentelijke functies (rollen of hoedanigheden van gemeenten).⁵

3 Bijlage 2 bevat de twee instellingsbeschikkingen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de leden van de stuurgroep en de ambtelijke ondersteuning van de stuurgroep.

4 In bijlage 4 treft u de gemeenten aan die binnen deze regio's zijn gelegen.

5 Toonen e.a. 1998 en ministerie van BZK 1998

- De gemeente als (bestuur van de) lokale gemeenschap. Vanuit deze functie is het lokaal bestuur een bestuurlijk kader voor maatschappelijke integratie in de plaatselijke samenleving. Gemeenten zijn geen loket van de nationale overheid ter plaatse. Deze functie houdt ook in dat gemeenten de bereikbaarheid en aanspreekbaarheid van de overheid belichamen. Gemeenten staan immers dicht bij de maatschappelijke realiteit die van plaats tot plaats kan verschillen.
- De gemeente als verlener van publieke diensten. Hier gaat bij deze tweede functie om de behartiging van zowel de typisch lokale verzorgingstaken als de bovenlokale (regionale) ordeningstaken. In hoofdstuk 4 komt de stuurgroep terug op dit onderscheid naar taken.
- De gemeente als relatief zelfstandig, maar geïntegreerd onderdeel van een groter bestuurlijk geheel. Kenmerkend voor de gedecentraliseerde eenheidsstaat is de behoefte aan evenwicht en wederzijdse beïnvloeding tussen de bestuurslagen binnen het staatsbestel. Onder deze functie valt ook de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de uitvoering van rijksbeleid in het kader van het medebewind.

1.3 Opbouw van het rapport

Allereerst staat de stuurgroep in hoofdstuk 2 uitvoerig stil bij het door hem opgezette plan van aanpak. Dat is niet in de laatste plaats gewenst omdat de minister heeft verzocht na te gaan in hoeverre het gevolgde proces mogelijkerwijs in andere dan de onderzochte regio's zou kunnen worden toegepast. Getracht is op systematische wijze aan te geven welke keuzes en afwegingen ten grondslag hebben gelegen aan het plan van aanpak, op welke momenten het vooraf uitgestippelde traject is verlaten en welke redenen daaraan ten grondslag hebben gelegen. In het derde hoofdstuk worden de bevindingen en aanbevelingen per regio gepresenteerd. In de hoofdstukken 4 en 5 wordt op enige afstand het gehele project nog eens beschouwd waarmee wordt gepoogd in meer algemene zin conclusies en aanbevelingen te formuleren die betrekking hebben op de inrichting van het lokaal bestuur (hoofdstuk 4) en op het gevolgde proces (hoofdstuk 5).

Voor de totstandkoming van deze eindrapportage is de stuurgroep een groot aantal mensen dank verschuldigd. Allereerst de gesprekspartners in de regio's. De stuurgroep heeft met de verschillende rondetafelgesprekken een goed beeld kunnen verkrijgen van de maatschappelijke en bestuurlijke problemen en kansen in de door hem bezochte regio's. Een woord van dank gaat dan ook uit naar al die gemeenten, maatschappelijke organisaties en provincies die hebben deelgenomen aan de gesprekken en anderszins de stuurgroep van informatie hebben voorzien.





2 Plan van aanpak

2.1 Inleiding

In dit tweede hoofdstuk wordt ingegaan op de voor dit project gevolgde methodiek. In de navolgende paragrafen wordt deze per regio uitgewerkt. Eerst zal in deze inleidende paragraaf echter worden ingegaan op het door de stuurgroep zelf ontwikkelde plan van aanpak.

Een moeizame start

De start van het project Krachtige Gemeenten is er een van zoeken en tasten geweest. De stuurgroep stelt vast dat een zorgvuldige communicatie in de richting van de betrokken gemeenten, provincies en maatschappelijke organisaties van het allergrootste belang is. Tal van gemeenten waren bevreesd dat de uitkomst van de stuurgroep reeds op voorhand vaststond: herindeling. De brief van 6 mei 1999 van minister Peper waarin hij expliciet aangaf dat dit niet het geval was (tezamen met de inzet van de stuurgroep) heeft veel kou uit de lucht kunnen halen. Na een niet succesvol gehouden eerste gesprek in de Achterhoek heeft de stuurgroep zich intensief beraden over het vervolgtraject. Dit resulteerde in een ingrijpende aanpassing van het plan van aanpak en een andere rol van de stuurgroep. Door de verdere intensivering van de inzet van de stuurgroep verschoof deze van een begeleidende naar een meer leidende, regievoerende rol. Op grond van deze aanpassingen is voor de deelnemers aan dit programma, in het bijzonder voor de betrokken gemeenten, een transparante, zorgvuldige en interactieve wijze van handelen gerealiseerd. Dit betekende een omslag die een kwaliteitsimpuls in het proces bracht. Daarvan wordt hieronder verslag gedaan.

Plan van Aanpak

Zoals gezegd heeft de minister een aantal gebieden voorgesteld die voor analyse in aanmerking kunnen komen: Noord-Limburg (provincie Limburg); Achterhoek, Graafschap en de Liemers (provincie Gelderland); Leidse regio en Duin en bollenstreek (provincie Zuid-Holland); Zeeuws-Vlaanderen (provincie Zeeland); Utrecht-Oost (provincie Utrecht); West-Friesland (provincie Noord-Holland). De analyse die in deze regio's is uitgevoerd heeft ten doel maatschappelijke en bestuurlijke knelpunten, opgaven en kansen in beeld te krijgen in relatie tot te verwachten ontwikkelingen, en de betrokken gemeenten te laten reflecteren op (het functioneren van) het eigen bestuur.

Deze algemene doelstelling laat zich in een viertal subdoelstellingen verbijzonderen:

- Het inventariseren van knelpunten in relatie tot te verwachten ontwikkelingen die de slagkracht en het probleemoplossend vermogen van de betrokken gemeenten ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken in betekende mate aantasten;

- Het analyseren van deze knelpunten en het inventariseren van mogelijke bestuurlijke oplossingsrichtingen waaraan zowel de betrokken gemeenten als relevante maatschappelijke organisaties bijdragen, inclusief de gewenste bijdragen van de provincie en de rijksoverheid;
- Het adviseren over de bestuurlijke oplossingsrichtingen en de randvoorwaarden te dien aanzien (onder meer wat betreft het rijksbeleid);
- Het evalueren van en adviseren over de gehanteerde werkwijze (namelijk een open en interactief proces waar rondetafelgesprekken deel van uitmaken).

Om invulling te geven aan deze opdracht heeft de stuurgroep zich in beginsel voorgenomen in elke regio het volgende traject te bewandelen:

- Inventarisatiefase (regiofoto);
- Het houden van een rondetafelgesprek;
- Het houden van een tweede rondetafelgesprek;
- Het opstellen van een rapportage.

Bij de voorbereidingen voor de regiofoto's en de rondetafelgesprekken is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondersteund door organisatiebureau De Beuk. De randvoorwaarden die de stuurgroep zich in het project heeft opgelegd zijn een zorgvuldig en een op de desbetreffende regio toegesneden proces van maatwerk; een slagvaardig tempo en een toekomstgerichte oriëntatie. Hieronder worden de vier onderscheiden stappen van het traject uiteengezet.

Inventarisatiefase (regiofoto)

Een regiofoto verschaft een beeld van ambities, knelpunten en kansen zoals ze worden benoemd en ervaren door gemeentebestuurders, de provincie, maatschappelijke organisaties en andere relevante actoren in de regio. Daarmee portretteert de regiofoto het gebied naar dominante karakteristieken en ontwikkelingen. Het gaat hierbij zowel om inhoudelijke knelpunten (te denken valt aan werkgelegenheids- of plattelandsontwikkeling), om bestuurlijke knelpunten (de mate waarin de regio en de inliggende gemeenten beschikken over voldoende probleemoplossend vermogen) en om zogeheten toekomstknelpunten (opgaven in relatie tot toekomstige ontwikkelingen in de regio). Bij de maatschappelijke organisaties kwamen onderwerpen aan de orde als de schaal van de organisatie (bijvoorbeeld op het terrein van zorg en onderwijs) en de relatie met de betrokken gemeenten. Eveneens is gepoogd inzicht te verkrijgen in factoren die een doelmatige en doeltreffende aanpak van de geïnventariseerde knelpunten belemmeren of juist bevorderen. Bij de regio-analyse gaat het primair om de vraag welke weerslag de knelpunten en kansen hebben op het bestuurlijk-organisatorisch vlak. De regiofoto's zijn als volgt samengesteld:

- *Schriftelijke informatie:* Vele gemeenten hebben beleidsdocumenten naar de stuurgroep gezonden; mede op basis daarvan zijn de hoofdthema's vastgesteld voor de regiofoto;
- *Interviews gemeenten* (in principe met de colleges van b&w). In deze interviews zijn de volgende gespreksthema's voorgelegd:
- Welke knelpunten worden ervaren op de hoofdthema's in de eigen gemeente en in de regio?
- Welke ontwikkelingen zullen zich in de nabije toekomst voordoen en welke opgaven

- en kansen dienen zich daarbij naar verwachting aan?
- In welke mate lukt het de afzonderlijke gemeenten de eigen knelpunten en de gemeente-overstijgende opgaven het hoofd te bieden en welk bestuurlijk instrumentarium heeft de gemeente/ regio in dat verband nodig?
- Welke vormen van samenwerking zijn ontplooid om gemeente-overstijgende opgaven aan te pakken en welke positieve en negatieve aspecten zijn aan deze samenwerkingsvormen verbonden?
- *Interviews organisaties:* In overleg met de provincie is vastgesteld welke maatschappelijke organisaties worden betrokken in het proces. De interviews hebben plaatsgevonden op directie/ bestuurlijk niveau. De gesprekspunten zijn vergelijkbaar met de gespreksonderwerpen die aan de gemeenten zijn voorgelegd.

De regiofoto verschaft op grond van de verzamelde informatie een globaal beeld van de huidige stand van zaken en beoogt daarnaast een beeld te geven van knelpunten die voor de toekomst worden voorzien. De regio is daarbij de focus, niet de afzonderlijke gemeenten. De regiofoto is primair bedoeld ter informatie van de stuurgroep, waarbij moet worden erkend dat de beschrijving van het gebied een 'grote gemene deler' is die niet in alle gevallen noodzakelijkerwijs geheel spoort met de opvattingen van alle betrokkenen. De gemaakte regiofoto's resulteerden telkens in een aantal conclusies en dilemma's die als gespreksonderwerpen werden ingebracht in de rondetafelgesprekken.

Het houden van een rondetafelgesprek

De rondetafelgesprekken zijn belegd om de geschetste dilemma's te bespreken. Daarnaast zijn de bestuurlijke instrumenten aan de orde gekomen die de slagkracht van gemeenten kunnen vergroten. Voorts heeft de stuurgroep afgetast in welke mate de regiofoto als herkenbaar werd aanvaard. Tot slot is geïnventariseerd welke gesprekspunten in een eventueel tweede gesprek aan de orde zouden moeten komen. De stuurgroep besliste op basis van het rondetafelgesprek of en met welke partners een tweede gesprek zou moeten plaatsvinden.

De stuurgroep nodigde alle betrokken gemeenten uit voor het rondetafelgesprek waarbij twee woordvoerders per gemeente werden verwacht. De afgevaardigden spraken nadrukkelijk namens hun gemeente. Overigens konden meer functionarissen als toehoorder het gesprek bijwonen. Het rondetafelgesprek werd afgesloten met een inventarisatie van agendapunten voor een eventuele tweede ronde. De gesprekken zelf waren overigens niet openbaar, de pers werd niet uitgenodigd. Wel werd de pers geïnformeerd over het proces en was de stuurgroep bereid de pers na afloop van de gesprekken te woord te staan. De stuurgroep heeft daartoe aan het einde van elk rondetafelgesprek een samenvatting gemaakt die tevens de lijn vertegenwoordigde van de stuurgroep aan de pers. Deze lijn is altijd direct gecommuniceerd met de aanwezigen. Elke deelnemer was uiteraard vrij om over de gesprekken terug te koppelen naar de gemeenteraadscommissies en de pers te woord te staan. De verslagen van de rondetafelgesprekken waren eveneens openbaar.

Het houden van een tweede rondetafelgesprek

Op basis van de regiofoto's, de eerste sessie van gesprekken en op grond van de eigen expertise van de stuurgroepleden werd de opzet van het tweede rondetafelgesprek door de stuurgroep vastgesteld. Hoofddoel was het bespreken van de gesignaleerde en geanalyseerde knelpunten en het nader ingaan op bestuurlijke oplossingsrichtingen.

Het opstellen van een rapportage

De stuurgroep heeft op basis van de regiofoto's en de gevoerde gesprekken een rapportage van bevindingen en een advies met betrekking tot de desbetreffende regio opgesteld. In hoofdstuk 3 wordt daarvan verslag gedaan. De conceptrapportage en het advies zijn aan de betrokken gesprekspartners gestuurd. De definitieve rapportage, die thans voor u ligt, is toegezonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In de navolgende paragrafen zal het plan van aanpak per regio worden uitgewerkt.

2.2 Noord-Limburg



2.3 Achterhoek, Graafschap en de Liemers

Zoals al gememoreerd verliep de eerste bijeenkomst in de Achterhoek eind april 1999 niet succesvol. De opvattingen van de aanwezigen over deze bijeenkomst zijn meegenomen in de ontwikkeling van het verdere proces en hebben daarmee een plaats gekregen in het aangepaste plan van aanpak. De minister heeft na dit eerste gesprek de stuurgroep verzocht, mede op aangeven van gedeputeerde staten van Gelderland, ook de Liemers te betrekken bij de rondetafelgesprekken. Dit omdat de grens tussen de Achterhoek en de Liemers niet eenvoudig te trekken is, met name waar het de onderlinge oriëntaties en relaties tussen beide regio's betreft.

In de Achterhoek, Graafschap en de Liemers zijn alle gemeentebesturen geïnterviewd ten behoeve van de regiofoto. Ook is een aantal maatschappelijke organisaties benaderd voor interviews. De regiofoto resulteerde in een aantal dilemma's die als gespreksstof in de rondetafelgesprekken zouden worden ingebracht. Daarvan zijn er in totaal vier gehouden. Gezien het grote aantal gemeenten dat deel uitmaakt van de Achterhoek, Graafschap en de Liemers (30 gemeenten), was het vanuit praktisch en inhoudelijk oogpunt namelijk niet verstandig één rondetafelgesprek te beleggen. Voorgesteld is een viertal clusters van gemeenten te vormen die een zekere geografische samenhang vertonen, zij het dat elke grens in dat verband willekeurig vertoont. De clusters waren: de Liemers, Zuidoost, Noordoost en West (Graafschap). Gemeenten op de grens van twee

clusters die een oriëntatie hebben in de richting van meer dan één cluster werden in de gelegenheid gesteld te kiezen voor meer dan één rondetafelgesprek. De gemeenten Lochem, Doetinchem, Lichtenvoorde, Doesburg en Didam namen om die reden deel aan twee rondetafelgesprekken.

Na het eerste gesprek met de Liemers heeft de stuurgroep met goedvinden van de deelnemende gemeenten besloten te volstaan met dit ene gesprek. Dit omdat de stuurgroep van mening was dat zij voldoende informatie had vergaard om zich een helder beeld te vormen van het gebied.

Voor de overige clusters heeft de stuurgroep met de gemeenten besloten tot een vervolgesprek over een aantal strategische onderwerpen. De stuurgroep heeft daarbij aan de gemeenten gevraagd een keuze te maken voor het rondetafelgesprek: Achterhoek dan wel de Graafschap. Met andere woorden: er was niet langer meer de mogelijkheid deel te nemen aan verschillende rondetafelgesprekken. Wel kon men als toehoorder bij het andere gesprek aanwezig zijn.

De stuurgroep heeft in de Gelderse regio evenals in de regio Noord-Limburg in het verdere proces het plan van aanpak kunnen volgen. Wel heeft de stuurgroep gezien het grote aantal betrokken gemeenten in deze regio een geografische onderverdeling moeten maken.

2.4 Leidse regio en Duin en -Bollenstreek

buiten verzoek

2.5 Zeeuws-Vlaanderen

buiten verzoek





3 Bevindingen en aanbevelingen per regio

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vindt u een beschrijving van de ervaringen die de stuurgroep heeft opgedaan in de verschillende regio's. Allereerst blik de stuurgroep terug op de knelpunten zoals die door de stuurgroep op basis van informatie uit schriftelijke bronnen en haar indrukken uit de rondetafelgesprekken als wezenlijk voor het gebied worden beschouwd. Daarna beziet de stuurgroep de bestuurlijke oplossingsrichtingen die de stuurgroep heeft aangetroffen in die regio's en geeft daar haar oordeel over.

Tot slot doet de stuurgroep aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben betrekking op de regionale samenwerking en gemeentelijke (her)indeling. Na de regio Noord-Limburg in paragraaf 3.2 komt het bezochte gebied in Gelderland aan de orde. Deze regio wordt in twee delen beschreven: de regio Achterhoek en de Graafschap gezamenlijk in paragraaf 3.3 en daarna de Liemers in paragraaf 3.4. Vervolgens komt de Duin- en Bollenstreek en de Leidse regio aan de beurt in paragraaf 3.5 gevolgd door Zeeuws-Vlaanderen in 3.6. Bij de regio's Utrecht-Oost (paragraaf 3.7) en West-Friesland (paragraaf 3.8) analyseert de stuurgroep geen knelpunten in het gebied, maar beperkt zich daar tot haar bevindingen over processen die al in gang waren gezet en verbindt daaraan haar advisering over dat proces.



gemeente Aantal inwoners
 Gemeente Aantal inwoners

Aalten	18.700	18.700
Bergh	18.201	18.201
Borculo	10.300	10.300
Dinxperlo	8.550	8.550
Doesburg	11.500	11.290
Doetinchem	47.000	5.276
Eibergen	16.573	11.761
Gendringen	20.790	6.515
Gorssel	13.200	8.935
Groenlo	9.130	940
Hengelo	8.405	4.930
Hummelo en Keppel	4.510	4.316
Lichtenvoorde	19.075	7.388
Lochem	19.150	12.880
Neede	11.081	4.599
Ruurlo	7.906	6.520
Steenderen	4.950	5.023
Vorden	8.400	6.788
Warnsveld	9.030	1.688
Wehl	6.672	2.357
Winterswijk	28.500	13.881
Wisch	19.700	7.272
Zelhem	11.300	8.189
Zutphen	34.847	2.537





3.3 Achterhoek en de Graafschap

3.3.1 Bevindingen

De Graafschap is het gebied rond Zutphen met 5 Gelderse gemeenten. De Achterhoek bestaat uit 19 gemeenten. De gemeenten variëren van 4500 tot 44.000 inwoners. 9 gemeenten hebben minder dan 10.000 inwoners. 11 gemeenten bevinden zich tussen 10.000 en 20.000 inwoners en Winterswijk, Zutphen en Doetinchem hebben respectievelijk 28.000, 33.000 en 44.000 inwoners. Qua oppervlakte kenmerken de gemeenten zich door hun betrekkelijk grote omvang, met hier en daar een uitzondering. De Achterhoek en de Graafschap worden getypeerd door een fysieke kleinschaligheid, een rijk cultuurhistorisch erfgoed, grote ecologische waarden en een agrarisch karakter hoewel er ook relatief veel industrie is.

Knelpunten in de regio Achterhoek en de Graafschap

Naast de algemene ontwikkelingen als de decentralisatie van overheidstaken naar het gemeentelijk niveau die zijn antwoord vraagt in de kwaliteit en de flexibiliteit van de ambtelijke organisatie, worden de volgende regiospecifieke knelpunten in de regio herkend. Hieronder staan de regiospecifieke knelpunten zoals die in de regiofoto en in de rondetafelgesprekken naar voren kwamen in het kort weergegeven:

Plattelandsvernieuwing

Als het belangrijkste issue wordt door de meeste gemeenten in de Achterhoek en de Graafschap de plattelandsontwikkeling en -vernieuwing genoemd, zij het dat deze problematiek in de Graafschap als minder dominant dan in de Achterhoek wordt beschouwd. De plattelandsontwikkeling en -vernieuwing richt zich op de (gevolgen van de) herstructurering van de landbouw, maar tevens worden knelpunten en maatschappelijke opgaven op een veelheid van beleidsterreinen onderkend, zoals de (vervangende) werkgelegenheid, woningbouw, vergrijzing en ontgroening, toerisme en recreatie en de herinrichting buitengebied ook in relatie met natuurontwikkeling en natuurbeheer. Een aantal gemeenten maakt deel uit van een samenwerkingsverband Waardevol Cultuurlandschap (WCL-gebied de Graafschap en WCL-gebied Winterswijk).

De economie en werkgelegenheid

De regionale economische structuur bevindt zich in een overgangsproces. Het inkrimpen van de agrarische sector heeft tot gevolg dat (elders) vervangende werkgelegenheid gezocht moet worden onder meer in recreatie en toerisme. De bestaande industrie kampt met een tekort aan uitbreidingsmogelijkheden. Er worden regionale bedrijventerreinen ontwikkeld.

Infrastructuur en ruimtelijke ordening

De infrastructuurle verbindingen dienen te worden verbeterd om de economische ont-

wikkeling van de regio te stimuleren. Het komen tot overeenstemming over toekomstige tracés van toekomstige rijkswegen is in de Achterhoek een tijdrovend proces. De bereikbaarheid van Zutphen behoeft verbetering.

Er bestaat een behoefte aan woningen voor de eigen bevolking waaraan niet altijd kan worden voldaan. Alleen de gemeenten Doetinchem en Zutphen hebben ten aanzien van de woningbouw een regionale functie en kunnen nog substantiële aantallen woningen bouwen. De kernen Lochem, Winterswijk, Groenlo, Varsseveld, Lichtenvoorde en Aalten hebben een subregionale functie voor werken en wonen; de overige kernen hebben een beperkte lokale functie.

De positie van Doetinchem

In de Achterhoek wordt de gemeente Doetinchem als een regionale trekker voor economische ontwikkeling beschouwd waar het de werk- en verzorgingsfunctie betreft. Ontwikkelingen op het gebied van infrastructuur, bedrijvigheid en verstedelijking worden in principe rond de centrumgemeenten gepland. Naar de mening van Doetinchem krijgt deze gemeente in ruimtelijke zin noch in termen van draagvlak voldoende de gelegenheid om deze positie goed te vervullen.

De positie van Zutphen

Zutphen is de centrumgemeente binnen de Graafschap en levert centrumvoorzieningen aan het omliggende gebied waar het gaat om wonen, werken, cultuur en winkelvoorzieningen. Zutphen is naast Apeldoorn en Deventer één van de drie steden die betrokken is bij de Stedendriehoek. Zutphen heeft te maken met sociaal-economische knelpunten en ontwikkelt beleid op het gebied van de bestrijding van armoede en de verbetering van de opvang van jongeren. Zutphen voert een belangrijke taakstelling uit in het kader van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Bij gemeente-overstijgende onderwerpen van strategisch belang speelt Zutphen een belangrijke rol. Zutphen is een partner bij de voorbereiding van de 5^{de} Nota Ruimtelijke ordening en zet daarmee de regio voor het voetlicht en is betrokken bij het regiocontract tussen enerzijds Gelderland en Overijssel en anderzijds het Rijk. Zutphen beschouwt zich met haar 33.000 inwoners, gelet op deze taken, haar centrumfunctie en in relatie met de twee andere centrumgemeenten in de Stedendriehoek, als een te kleine partner ten opzichte van Apeldoorn met 155.000 inwoners en Deventer met 80.000 inwoners.

De positie van Doesburg

Doesburg ligt in de Achterhoek, maar heeft tegelijkertijd oriëntaties op de Liemers en in de richting van de westzijde van de IJssel. De gemeente heeft problemen gerelateerd aan de sociale structuur en op het gebied van de werkgelegenheid. Doesburg participeert in verschillende samenwerkingsverbanden richting de Liemers en de Achterhoek. De gemeente heeft toenadering gezocht in de richting van de gemeenten Angerlo, Hammelo en Keppel en Steenderen. De stuurgroep constateert dat deze toenaderingen tot op heden niet wederkerig zijn gebleken en dat Doesburg zich in een geïsoleerde positie bevindt.

Bestuurlijke oplossingsrichtingen

In de Achterhoek bestaat een veelheid aan regelingen op het voorzieningenniveau. Er werd wel gesproken van een lappendeken. De 19 gemeenten in de Achterhoek, nemen met uitzondering van Didam en Neede deel aan het samenwerkingsverband regio Achterhoek. Didam neemt deel aan het KAN en Neede maakt deel uit van de regio Twente. De gemeenten huren als het hen schikt de diensten in waaraan zij behoefte hebben bij de samenwerkingsverbanden: het zogenoemde cafetariamodel. De gemeenten beoordelen deze samenwerking als effectief. De stuurgroep is van mening dat de wisselende partners

en de vrijblijvende samenwerking het commitment aan de samenwerkingsverbanden geringer maakt en een zeker element van vrijblijvendheid in de samenwerking brengt. In de Graafschap zijn de vaste taken van het samenwerkingsverband teruggebracht tot de brandweer en GGD. De overige beleidstaken zijn teruggegeven aan de gemeenten. Dat vereist wel dat er op gemeentelijk niveau voldoende kwaliteit en capaciteit is om in dat proces mee te gaan. Vorden kiest voor de Achterhoek met het oog op de samenwerking met Hengelo en Steenderen.

Het grote aantal partners en de ongelijkheid van de partners wordt bij de samenwerking eveneens als een punt van zorg beschouwd. Daarnaast worden partiële verbanden zoals bijvoorbeeld een stichting of het samenwerkingsverband voor een Waardevol Cultuurlandschap (WCL) als een onvoldoende oplossing op bestuurlijk niveau beschouwd.

Voor onderwerpen van strategische aard signaleert de stuurgroep bij gemeenten met een beperkte ambitie de opvatting dat voor gemeentegrensoverstijgende problemen provincie of Rijk een duidelijker rol moeten spelen. Iets grotere gemeenten (globaal boven 10.000 inwoners) met een hoger ambitieniveau komen tot de conclusie dat de samenwerking op strategisch niveau onvoldoende van de grond komt, ook omdat de huidige eigen bestuurlijke organisatie onvoldoende is toegesneden op de problemen van de regio. De stuurgroep heeft in navolging van deze gemeenten twijfels over de effectiviteit van genoemde oplossingen. De stuurgroep constateert dat het loslaten van de bundelings- en integratieverplichting in het voorstel tot wijziging van de Wgr recht doet aan de noodzaak tot flexibiliteit maar hecht toch –in navolging van veel gemeenten– aan een minder vrijblijvende samenwerking met name waar het de strategische onderwerpen betreft.

De regio Achterhoek als geheel ontbeert een gezamenlijke agenda, alsmede eigen sturing voor een effectieve gebiedsgerichte aanpak. De geformuleerde ideeën over strategische onderwerpen leiden in onvoldoende mate tot concrete visies of concrete plannen die bijvoorbeeld in de onderhandelingen met Arnhem en Den Haag als een lobbyinstrument kunnen fungeren. De regio is daardoor onvoldoende zichtbaar. De Graafschap komt via de Stedendriehoek wel beter in beeld waar het strategische kwesties betreft.

Draagvlak voor bestuurlijke vernieuwing

Tijdens de rondetafelgesprekken is de noodzaak om te komen tot versterkte niet-vrijblijvende samenwerking door alle gemeenten erkend. Die betreft het niveau van het dagelijks werk, d.w.z. voorzieningen en diensten, indien men dat noodzakelijk acht en het niveau van de strategische vraagstukken en knelpunten die de regio heeft benoemd. De intergemeentelijke samenwerking zal een integraal karakter moeten krijgen en is noodzakelijk ongeacht de schaal van de (toekomstige) inliggende gemeenten.

In de Achterhoek heeft men gedurende jaren getracht om tot een zekere bestuurlijke vernieuwing te komen. Van de vele pogingen tot nauwere samenwerking getuigen de reeds ingeburgerde afkortingen als de VHS- gemeenten (Vorden, Hengelo en Steenderen) waarbij ook Hummelo en Keppel en Zelhém zich zouden willen aansluiten, en de BRENG- gemeenten (Borculo, Ruurlo, Eibergen, Neede en Groenlo of combinaties hiervan). Lochem en de Achterhoekse gemeenten Borculo en Ruurlo hebben ook een zekere aantrekkingskracht op elkaar. Deze BRENG- gemeenten doen al geruime tijd voorbereidend onderzoek naar mogelijke partners voor samengaan. Over een daadwerkelijk samengaan kon men indertijd echter niet tot overeenstemming komen. Wel hebben deze initiatieven tot een zekere vorm van samenwerking geleid. De provincie heeft in het verleden een terughoudende positie ingenomen en heeft zich tijdens het proces noch bemiddelend

noch faciliterend opgesteld. Het adagium "van onderaf" was en is voor de provincie tot op heden van toepassing. Tot slot zijn twee initiatieven tot nauwe samenwerking over de provinciegrens met Overijssel heen van Gorssel (met Bathmen) en Neede (met Haaksbergen) vanwege het grensoverschrijdend karakter ervan gestopt. Gorssel is in het samenwerkingsverband de Graafschap opgenomen. Neede behoort tot het samenwerkingsverband Twente maar werkt ook samen met de Achterhoek. De stuurgroep is van mening dat Neede in deze situatie met een heldere keuze duidelijkheid zou moeten scheppen.

Momenteel is er sprake van een verhoogde activiteit tussen een flink aantal gemeenten. Het draagvlak voor versterkte niet-vrijblijvende samenwerkingsrelaties en fusies lijkt te groeien. Vanuit de inhoudelijke discussie zoekt men oplossingen waarbij niet uitgesloten wordt dat uiteindelijk opschaling zal plaats vinden.

Een aantal gemeenten neemt op dit punt concrete stappen. Zo hebben de gemeenten Didam, Bergh en Wehl tijdens het rondetafelgesprek op 16 december aangekondigd een gezamenlijk traject te willen volgen in de richting van een samengaan van Didam en Wehl, waarbij Bergh zich later aansluit. Dit omdat zij de vorming van een sterke plattelandsgemeente nastreven. De stuurgroep beoordeelt deze ontwikkeling positief en vraagt aandacht voor de maat van deze vrijwillige opschaling. Deze zal naar de mening van de stuurgroep effect hebben op eventuele andere opschalingen.

De gemeenten Vorden, Steenderen en Hengelo hebben na een samenwerking van 1 jaar op 21 december 1999 geconcludeerd dat de samenwerking tussen de drie gemeenten een hulpstructuur is. Een besluit tot fusie kan, wanneer de samenwerking het gewenste ambitieniveau heeft bereikt, een logische volgende –en laatste– stap zijn. Verzoeken om later ook toe te treden van de buurgemeenten Hummelo en Keppel en Zelhem moeten passen in de profielschets en bij het ambitieniveau zoals de drie gemeenten hebben beschreven.

Indien dat vanuit inhoudelijke gronden noodzakelijk wordt geacht sluiten Zutphen, Lochem en Gorssel in de Graafschap een vorm van opschaling niet uit. Voor de Achterhoek is (naast de reeds in gang gezette initiatieven) een dergelijke uitspraak eveneens gedaan door de gemeenten Winterswijk, Doetinchem, Lichtenvoorde, Gendringen, Eibergen en Aalten.

De stuurgroep is van mening dat deze ontwikkelingen alle ruimte en ondersteuning verdienen. Daarbij moet de provincie bemiddelen op momenten dat de gemeenten er niet op eigen kracht uit kunnen komen. Tevens dienen de centrumgemeenten en de andere trekkers in een integrale aanpak te worden betrokken in deze processen, waar hun buurgemeenten zich aan het oriënteren zijn op het punt van de opschaling. Hoewel voor sommige (kleine) gemeenten de samenwerking op het gebied van de naar hun mening primaire taken voldoende is om opschaling niet verder aan de orde te willen stellen, is de stuurgroep van mening dat zeker ook deze gemeenten door de provincie in het totaal van de afwegingen dienen te worden betrokken.

3.3.2 Aanbevelingen van de stuurgroep

Regionale samenwerking

De stuurgroep constateert dat er in de Achterhoek en de Graafschap nog geen gemeenschappelijke visie is gevonden op de problemen van het landelijk gebied. Het aantal en de ongelijkheid van de deelnemende partners in de regio doen afbreuk aan de effectiviteit

van het onderhandelings- en overlegcircuit. De stuurgroep is van mening dat de sociaal-economische en demografische ontwikkelingen een reflectie noodzakelijk maken op de bestuurlijke inrichting van het landelijk gebied. Dat kan alleen doeltreffend als dat in regionale samenwerking gebeurt. De stuurgroep adviseert ook voor de Achterhoek en de Graafschap versterkte niet-vrijblijvende regionale samenwerking zowel op strategisch als indien nodig op uitvoerend niveau. Gemeenten dienen bindende afspraken te maken over de vorm, inhoud en financiering daarvan.

Gemeentelijke (her)indeling

Voor sommige (kleine) gemeenten is samenwerking op het gebied van de naar hun mening primaire taken voldoende om opschaling niet verder aan de orde te stellen. De stuurgroep vindt het een punt van zorg dat deze kleine gemeenten in de discussies op strategisch niveau niet of nauwelijks toekomen aan het formuleren van hun wensen en eisen.

De stuurgroep constateert dat de afhankelijkheid van samenwerkingsverbanden van sommige gemeenten te groot is en is van mening dat er meer evenwicht in maat en schaal van de gemeenten dient te worden nagestreefd. Ook maatschappelijke organisaties geven aan dat er behoefte is aan onderlinge afstemming tussen gemeenten en dat overleg met één bestuurlijk orgaan de slagvaardigheid zou kunnen vergroten.

Gelet op de omvang en de dynamiek van de onderkende maatschappelijke opgaven en de knelpunten die een oplossing op strategisch niveau vereisen, dienen die oplossingen ook in de toekomst duurzaam te zijn. De stuurgroep is daarom van mening dat voor enkele gemeenten opschaling noodzakelijk is.

De stuurgroep constateert dat in verschillende clusters van gemeenten een aantal initiatieven om op termijn te komen tot samengaan momenteel in een stroomversnelling lijkt te zijn gekomen. Om het momentum te behouden beveelt de stuurgroep aan deze gesprekken in een flink tempo voort te zetten en de doelstelling, maatvoering en fasering ervan vast te stellen. De stuurgroep beveelt aan om deze gesprekken vanuit de inhoudelijke thematiek te voeren. Van belang daarbij kan zijn dat dit proces begeleid en gefaciliteerd wordt, hetzij door de provincie dan wel door een onafhankelijke procesbegeleider.

De stuurgroep is van mening dat genoemde initiatieven in relatie met maat en opdracht van andere (te vormen) gemeenten in de regio dienen te worden gezien.

Tevens speelt de positie van de centrumgemeenten een belangrijke rol. De stuurgroep pleit voor versterking van die positie. Ondanks het feit dat de buurgemeenten het belang voor de regio erkennen van ook in ruimtelijke zin versterkte centrumgemeenten bestaat het risico dat de buurgemeenten niet eigener beweging een bijdrage aan een oplossing bieden.

Eveneens van belang is dat dient te worden voorkomen dat een aantal gemeenten zonder een logische partner overblijft of dat de schaal van te vormen gemeenten al te zeer uiteen loopt. Dat betekent dat gemeenten over de wijze waarop het gebied er in de toekomst uit zal dienen te zien, los van de onderhandelingen met de beoogde partners, met alle betrokkenen in het gebied moeten onderhandelen. De stuurgroep erkent dat dit een moeilijk en ingewikkeld proces is, maar is van mening dat een integrale benadering vanuit de inhoudelijke problematiek noodzakelijk is.

Op alle genoemde terreinen ligt een rol voor de provincie om initiatieven te nemen, te stimuleren en te faciliteren, om vervolgens op afzienbare termijn voorstellen te doen voor acceptabele oplossingen.



4 Algemene advisering over de inhoud

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is uitgebreid ingegaan op de aanpak die is gevolgd met betrekking tot het project Krachtige Gemeenten. In hoofdstuk 3 zijn vervolgens per regio de bevindingen gepresenteerd inzake de belangrijkste maatschappelijke en bestuurlijke knelpunten, als ook de bestuurlijke oplossingsrichtingen en de aanbevelingen van de stuurgroep. In dit hoofdstuk wordt teruggeblikt op het gehele project met als doel te komen tot meer algemene bevindingen en aanbevelingen die betrekking hebben op het functioneren en de inrichting van het lokaal bestuur. Allereerst wordt in de volgende paragraaf nog eens in herinnering geroepen de opdracht die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft verleend en de invulling die de stuurgroep daaraan heeft gegeven.

4.2 Krachtige gemeenten

In hoofdstuk 1 zijn drie belangrijke basisfuncties van het lokaal bestuur genoemd: de gemeente als lokale gemeenschap; de gemeente als verlener van publieke diensten en de gemeente als onderdeel van een groter bestuurlijk geheel. Deze basisfuncties zijn bepalend voor de kwaliteit van het lokaal bestuur en mogen niet in gevaar komen. Daarin ligt ook de betekenis van de passage uit het regeerakkoord waarin het kabinet zijn zorg uitspreekt over het bestuurlijk draagvlak van kleinere gemeenten, in het bijzonder gerelateerd aan de uitvoering van de (toenemende) gemeentelijke taken. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat een versterking van het lokaal bestuur in dat verband nodig is.

De stuurgroep heeft bij de invulling van haar opdracht telkens maatschappelijke opgaven centraal willen stellen. Openbaar bestuur bestaat bij de gratie van het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Deze notie lijkt onomstreden maar het openbaar bestuur laat zich in de praktijk niet altijd leiden door deze gedachte. Een teveel aan bestuurscentrisch handelen houdt echter het risico in van vervreemding van de maatschappelijke dynamiek waarop dat bestuur moet reageren. Bovendien kan met een vanuit de maatschappelijke problematiek geredeneerde benadering recht worden gedaan aan de pluriformiteit in het binnenlands bestuur; aan het feit dat maatschappelijke opgaven voor gemeenten niet gelijk zijn. Het lokaal bestuur in stedelijke gebieden kampt immers met meer en andere opgaven dan die waarvoor het lokaal bestuur zich in landelijke gebieden gesteld ziet. Hetzelfde geldt voor gemeenten die een regionale centrumfunctie vervullen in vergelijking met gemeenten die deze functie niet hebben. In de tweede plaats heeft de stuurgroep er expliciet voor gekozen de analyse vanuit een brede, open en interactieve aanpak te doen plaatsvinden. Dit is gebeurd door het houden van verschillende rondetafelgesprekken.

Daar waar het gaat om de basisfuncties van gemeenten, dienen zich tal van ontwikkelingen aan die een directe relevantie hebben voor de schaal en het functioneren van de

gemeenten in de bezochte regio's. Deze ontwikkelingen zelf zullen hier niet aan de orde komen. Dat is gebeurd in hoofdstuk 3. Wel is het nodig in meer algemene zin in te gaan op ontwikkelingen die betrekking hebben op de bestuurlijke en maatschappelijke schaal. Het schaalbegrip komt namelijk telkens terug, of het nu gaat om een adequate dienstverlening aan burgers, om de ambitie tot het oppakken van op hogere (regionale) schaal-niveaus gelegen maatschappelijke opgaven of wanneer het gaat om het streven van gemeenten naar bereikbaarheid en herkenbaarheid van de overheid voor burgers. Van daaruit kan vervolgens meer specifiek worden ingegaan op de vraag hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot het functioneren en de inrichting van het lokaal bestuur in de bezochte regio's.

4.3 Gemeenten in hun omgeving

Het functioneren van het lokaal bestuur strekt tot oplossing van maatschappelijke vraagstukken en tot het betrokken houden van burgers en maatschappelijke organisaties bij lokale democratische besluitvorming. Nu heeft het binnenlands bestuur zich lange tijd gekenmerkt door een zekere congruentie tussen de schaal van het bestuur, de schaal van het maatschappelijk leven en de schaal van de betrokkenheid van burgers. Lokale problemen waren lokale problemen en lokale besturen waren vooral besturen van lokale gemeenschappen. De schaal van de gemeente kwam min of meer overeen met de schaal van maatschappelijke opgaven en de schaal van de gemeenschap. Deze notie wordt steeds meer uitgehold. In onze samenleving is de schaal van maatschappelijke problemen aan veranderingen onderhevig. Van oorsprong lokale problemen zijn nu vaak regionale of nationale problemen, terwijl provinciale en nationale vraagstukken een internationale dimensie hebben gekregen. Door deze schaalveranderingen wordt het lokaal bestuur welhaast gedwongen op grotere schaal te opereren om nog doeltreffend en doelmatig te kunnen handelen. Het is echter niet alleen de schaalvergroting die het bestuur moet opvangen, de schaal van maatschappelijke problemen is ook steeds meer uiteen gaan lopen (schaal-differentiatie), terwijl deze schaal bovendien aan permanente veranderingen onderhevig is (schaaldynamiek). In het vorige hoofdstuk is bijvoorbeeld gebleken hoezeer gemeenten 'verschillende kanten moeten opkijken', dat wil zeggen de schaalvergroting per functie volgen. Afhankelijk van de problemen en opgaven waarvoor ze zich geplaatst zien, oriënteren ze zich op de ene of andere regio of op meerdere subregio's tegelijkertijd (die al dan niet binnen de provinciegrens vallen).

Ook de publieke betrokkenheid bij het lokaal bestuur is in beweging. Enerzijds is de betrokkenheid van burgers verbreed en genationaliseerd, onder andere door de sterk toegenomen mobiliteit en het gebruik van moderne communicatietechnologieën. Wonen, werk, school, vrijetijdsbesteding, contacten en dergelijke beperken zich allang niet meer altijd tot één omgrensde gemeente. Anderzijds richten burgers zich juist meer op de directe leefomgeving en verenigen ze zich in vele sociale verbanden en structuren. Daardoor hebben functionele in plaats van territoriale verbanden aan belang gewonnen. Los van dit alles verandert de betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur ook doordat de publieke zaak niet meer louter en alleen met het lokaal bestuur wordt vereenzelvigd. Burgers voelen ook de behoefte in eigen verbanden beslissingen te nemen.⁷ Aldus vervluchtigt en differentieert de betrokkenheid bij de publieke zaak evenzeer als de schalen waarop maatschappelijke problemen zich voordoen. De veranderende schaal van de betrokkenheid van burgers heeft tot gevolg dat de begrippen gemeente en gemeenschap meestal niet meer één op één samenvallen. Binnen de administratieve grenzen van een gemeente zijn vaak meerdere

7 In dit beeld past ook het streven van de overheid zich te beperken tot kerntaken en meer over te gaan tot maatschappelijke zelfregulering.

dorpen, kernen of andere gemeenschappen aanwijsbaar. Maar ook gemeenschappen zelf zijn door de gefragmenteerde schaal van publieke betrokkenheid steeds moeilijker af te bakenen (zij hebben vaak een functionele betekenis). Door deze ontwikkelingen heeft de gemeente als enig democratisch platform voor de lokale gemeenschap, aan betekenis ingeboet. Een pluriforme en gefragmenteerde samenleving heeft behoefte aan een lokaal bestuur dat een integrerende functie vervult en dat zich tot taak stelt ook allerlei vormen van maatschappelijke democratie binnen het eigen territoire te organiseren en te faciliteren (bewonersorganisaties, wijkcomité's, dorpsraden en dergelijke).

4.4 Het lokaal en regionaal schaalniveau

De stuurgroep wil met het voorgaande aangeven hoe moeilijk het is de bestuurlijke organisatie aan de veranderende omgeving aan te passen. De schaal van de maatschappelijke omgeving en de schaal van de betrokkenheid van burgers zijn te gedifferentieerd geraakt en te permanent in beweging om baat te vinden bij aanpassingen in de bestuurlijke schaal alleen. Gemeenten zullen steeds vaker hun eigen inbreng en verantwoordelijkheid waar moeten maken in onderlinge samenwerking tussen overheden en in duurzame netwerken van organisaties die in de maatschappij eveneens bepaalde publieke belangen en verantwoordelijkheden vertegenwoordigen.

Hoewel maatschappelijke vraagstukken en de binding van burgers aan het bestuur zich dus deels hebben los gemaakt van lokale bestuursgrenzen, kunnen toch tenminste twee schaalniveaus worden herkend waarop de behartiging van publieke belangen en daarmee samenhangende maatschappelijke opgaven plaatsvinden:

- *Het lokale (schaal)niveau*: op het lokale schaalniveau gaat het om typisch lokale verzorgingstaken die betrekking hebben op lokale voorzieningen en diensten (zoals het verlenen van een vergunning, het verstrekken van een uitkering, het geven van overheidsinformatie, het beheer van de openbare ruimte);
- *Het regionaal (schaal)niveau*: op dit niveau gaat het om de zogenaamde ordeningstaken, bijvoorbeeld op het terrein van ruimtelijke ordening, economie en werkgelegenheid, plattelandsontwikkeling, volkshuisvesting, infrastructuur, zorg en onderwijs. Kenmerkend daarbij is dat de maatschappelijke opgaven zich op een grotere schaal aandienen dan de schaal waarop de besturen binnen het regionale gebied opereren. De verschillende gemeenten zijn georiënteerd op een min of meer zelfde en samenhangend gebied waardoor onderlinge afhankelijkheid ontstaat en derhalve de noodzaak tot beleidsafstemming en coördinatie tussen gemeenten.⁸

De stuurgroep stelt zich op het standpunt dat typisch lokale verzorgingstaken behoren tot de primaire verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur. De stuurgroep is daarbij van oordeel dat gemeenten nu, maar vooral ook in de toekomst daarvoor afdoende toegerust moeten zijn. Ook in de toekomst zullen gemeenten immers in staat moeten zijn hun publieke taak waar te maken. Dat gemeentebesturen lokale voorzieningen en diensten tot stand moeten brengen is overigens onomstreden. Voorzover zich bij de behartiging van deze taken (incidenteel) problemen voordoen, kunnen deze door samenwerking worden opgelost. In de door de stuurgroep bezochte regio's gaan veel gemeentebesturen dergelijke samenwerkingsarrangementen ook aan (zie paragraaf 4.5).⁹

⁸ Denters 1996.

⁹ Indien zich bij de behartiging van verzorgingstaken meer structurele bestuurlijke problemen en knelpunten voordoen, kan worden gezocht naar andere oplossingen (grenscorrecties of herindeling).

Van een andere (meer problematische) orde zijn de bovenlokale (regionale) problemen en opgaven ofwel de ordeningstaken die de afzonderlijke gemeenten te boven gaan. Bij dergelijke ordenende taken gaat het niet alleen om de vraag naar de meest geëigende schaal waarop publieke belangen zouden moeten worden behartigd. Minstens zo belangrijk is hoe verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten worden verdeeld tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en provincie en vooral ook hoe samenwerking plaatsvindt tussen gemeenten.

4.5 Algemene dwarsverbanden tussen de onderzochte regio's

In deze paragraaf komt de stuurgroep tot enkele samengevatte bevindingen die betrekking hebben op de inventarisatie en analyse van maatschappelijke en bestuurlijke knelpunten en opgaven in de bezochte regio's. Voor een meer gedetailleerde uitwerking, wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

Gebrek aan strategische regionale visie en verplichtende samenwerking

In dat verband stelt de stuurgroep dat de problematiek van het landelijk gebied in Nederland het dringend noodzakelijk maakt strategische visies te ontwikkelen op de regio's als geheel. Binnen de bestaande bestuurlijke constellatie blijkt het namelijk nauwelijks mogelijk een strategisch antwoord te vinden op de sociaal-economische en demografische ontwikkelingen die zich in deze gebieden voltrekken. Waar de ruimtelijke en economische opgaven en problemen van stedelijke gebieden in de jaren negentig de aanzet gaven tot een reflectie op de bestuurlijke inrichting van stadsregio's, geven de ontwikkelingen in het landelijk gebied naar het oordeel van de stuurgroep aanleiding tot zo'n zelfde reflectie. De maatschappelijke vraagstukken die door alle regio's en vrijwel alle gemeenten worden onderkend en die de ontwikkeling van een strategische regionale visie noodzakelijk maken, hebben betrekking op de volgende terreinen: landbouw, economie en werkgelegenheid, toerisme en recreatie, milieu, inrichting van groene ruimte en plattelandsvernieuwing, woningbouw, infrastructuur en ruimtelijke ordening.

De stuurgroep constateert dat van een optimale behartiging van publieke belangen ten aanzien van deze bovenlokale/regionale strategische taken en grootschalig georganiseerde voorzieningen nauwelijks of geen sprake is. Veel gemeentelijke taken worden uitgevoerd door middel van samenwerking of door uitbesteding waarvoor tal van functionele samenwerkingsvormen in het leven zijn geroepen. Dergelijke samenwerkingsarrangementen strekken zich meestentijds uit tot de primaire lokale uitvoerende taken en voorzieningen. Van een ontwikkeling van bovenlokale strategische beleidsvisies is daarentegen slechts incidenteel, vrijblijvend of in het geheel geen sprake. Maatschappelijke vraagstukken hebben vaak een zodanig gemeente-overstijgend karakter dat gemeenten verzuimen een rol te spelen in de bovenlokale oplossing daarvan. Met name de kleinste gemeenten rekenen dergelijke bovenlokale vraagstukken vaak tot de verantwoordelijkheid van provincie en rijk. De stuurgroep is van mening dat het regionale schaalniveau echter, mede als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen, meer dan ooit vraagt om duurzame en effectieve samenwerking. De stuurgroep komt hierop terug in paragraaf 4.6.

De stuurgroep constateert dat gemeenten een sterk uiteenlopende zienswijze hebben op maatschappelijke vraagstukken en knelpunten in de desbetreffende regio en dat tussen gemeenten vaak verschil in opvatting bestaat over de vraag hoe in beleidsmatige zin op de meest doelmatige en doeltreffende manier met deze vraagstukken en knelpunten moet worden omgegaan. Er is vaak geen sprake van een eenduidige toekomstvisie, een gezamenlijke agenda of een effectieve gebiedsgerichte aanpak terwijl de gemeenten in de regio vaak goeddeels tegen dezelfde maatschappelijke problemen oplopen. Wel constateert de

stuurgroep bij veel gemeenten een groeiend besef van de urgentie van te nemen bestuurlijke actie ten behoeve van de toekomstbestendigheid van zowel de eigen gemeenten als van de betrokken regio als geheel.

Tal van gemeenten constateren een gebrek aan niet-vrijblijvende samenwerking. Vooral ten aanzien van het regionale strategische niveau zou deze moeten worden versterkt en bovenal een meer integraal karakter moeten hebben (bijvoorbeeld ten aanzien van plattelandsvernieuwing, bedrijventerreinen, economische ontwikkeling, huisvesting, welzijn en zorg). De huidige bestuurlijke organisatie wordt door deze gemeenten beschouwd als onvoldoende toegesneden op de problemen in de regio. Veel gemeenten geven verder als punt van zorg aan de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat en de moeite die ze zich moeten getroosten om de kwaliteit van dat apparaat op peil te houden. Deze kwaliteit heeft zowel betrekking op de uitvoering van de eigen gemeentelijke taken als op het volwaardig gesprekspartner kunnen zijn van maatschappelijke organisaties waarvan gemeenten afhankelijk zijn voor de totstandkoming van beleid. Dit wordt ook onderkend door maatschappelijke organisaties. Zij zijn veelal regionaal georganiseerd, maar missen een regionale gesprekspartner vanuit het openbaar bestuur.

Vrijblijvende samenwerking komt wél van de grond, maar legt vaak een groot beslag op de kwaliteit en de capaciteit van de ambtelijke apparaten, terwijl de bestuurlijke verhoudingen in bestaande en zich ontwikkelende samenwerkingsverbanden vaak niet in evenwicht zijn. Met name het grote aantal deelnemende bestuurlijke partners (vaak van verschillend gewicht) wordt nogal eens genoemd als hindernis om te komen tot doelmatige en doeltreffende besluitvorming. Omdat de samenwerking zich meestal beperkt tot het inhuren van diensten en voorzieningen (hetgeen door gemeenten op zich als effectief wordt beoordeeld), ontstaat een model van wisselende verbanden met als gevolg een onoverzichtelijke lappendeken aan regelingen.

Verskil in perceptie tussen kleinste en grotere gemeenten

Gemeentelijke autonomie wordt als een kostbaar goed beschouwd. Ook de stuurgroep hecht daaraan veel waarde, maar constateert dat gemeenten niet zelden té krampachtig vasthouden aan hun autonomie. Gemeentelijke autonomie wordt in de praktijk vaak geassocieerd met het zoveel mogelijk zelfstandig en onafhankelijk willen opknappen van zaken. Een dergelijke interpretatie kan naar het oordeel van de stuurgroep de mogelijkheden tot regionale visie-ontwikkeling en bovenlokale beleidsvorming sterk belemmeren. Deze constatering geldt overigens niet voor alle gemeenten. De stuurgroep heeft een onderscheid waargenomen tussen gemeenten van verschillende omvang. De grotere gemeenten kennen een sterkere oriëntatie op de regio, zijn vaak meer bereid tot samenwerking en eerder geneigd om de zelfstandigheid van de gemeente ondergeschikt te maken aan een bestuurlijke constellatie die beter aansluit op de regionale opgaven. De kleinste gemeenten daarentegen (globaal gesteld met minder dan 10.000 inwoners) hechten in het algemeen zeer aan eigen zelfstandigheid. In een enkel geval wordt aangegeven dat deze koste wat het kost behouden moet worden. Samenwerking ten aanzien van uitvoerende taken wordt door deze gemeenten als afdoende beoordeeld om daarmee een mogelijke opschaling niet verder aan de orde te hoeven stellen. Zoals gezegd rekenen zij de bovenlokale, regionale strategische problemen en vraagstukken vaak tot de verantwoordelijkheid van provincie en/ of rijk.

Een volgende bevinding hangt hiermee samen. De stuurgroep constateert in de door hem bezochte regio's dat gemeenten uiteenlopende percepties hebben op hun taak en de functie in het binnenlands bestuur. Dit verschil in perceptie houdt verband met de

omvang van gemeenten. De kleinste gemeenten stellen veelal burgers nabijheid en herkenbaarheid van het bestuur centraal. In het takenpakket ligt het accent op dienstverlening aan de burgers, het beheer van de openbare ruimte, lokale voorzieningen en externe belangenbehartiging. Minder nadruk wordt gelegd op het oppakken van op hogere schaalniveaus gelegen maatschappelijke opgaven. Deze gemeenten zien zichzelf als de bestuurlijke belichaming van de lokale gemeenschap en neigen ertoe om hun medeverantwoordelijkheid ten aanzien van regionale vraagstukken te veronachtzamen.

Grotere gemeenten daarentegen voelen vaak wél de behoefte meer greep te willen hebben op kwesties die het eigen lokale niveau overstijgen. Zij zoeken naar ruimte om daarbinnen beleid uit te stippelen. Voor een deel kan een vergrote lokale schaal leiden tot een toename van beleidsruimte en gemeentelijke zelfbeschikking. Daarmee denkt men ook meer invloed uit te kunnen oefenen op strategische kwesties die zich op regionaal schaalniveau manifesteren. Eveneens speelt een rol een verbetering van de eigen positie als gesprekspartner voor andere overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Daarnaast geven deze gemeenten aan dat het lastig wordt bepaalde gemeentelijke basistaken met voldoende kwaliteit te blijven uitvoeren. Om redenen van toenemende afhankelijkheid ziet men verregaande samenwerking en uitbesteding niet als de geëigende oplossing. Bij grotere gemeenten is de animo dan ook aanmerkelijk groter zich te willen oriënteren op gemeentelijke herindeling en het eigen voortbestaan ondergeschikt te maken aan het kunnen vervullen van de regionale opgaven.

Spanning tussen stad en ommeland

Centrumgemeenten geven aan bekneld en geïsoleerd te raken. De beknelling houdt verband met het feit dat centrumgemeenten aangeven over onvoldoende draagvlak, ruimte en omvang te beschikken om hun opgave als regionale motor te kunnen vervullen. Mede in het belang van de regio wordt een versterking van de centrumfunctie in de bezochte regio's dan ook noodzakelijk geacht. De stuurgroep constateert dat de specifieke problematiek (cumulatie van maatschappelijke, ruimtelijke en sociaal-economische vraagstukken) van centrumgemeenten eveneens wordt onderkend door de omliggende gemeenten. Dat centrumgemeenten aangeven geïsoleerd te raken hangt samen met het feit dat onderkenning en begrip van omliggende gemeenten niet zonder meer resulteren in bestuurlijke actie. Het komt voor dat bestuurlijk overleg plaatsvindt tussen gemeenten zonder betrokkenheid van de centrumgemeenten en dat omliggende gemeenten niet constructief met de centrumgemeenten samenwerken. Stad en ommeland ontwikkelen zich nogal eens gescheiden of zelfs met de rug naar elkaar toe.

Vaak terughoudende rol van provincie

Het provinciaal bestuur neemt doorgaans een terughoudende positie in. Dit terwijl een meer actieve rol, rekening houdend met de regionale situatie en het stadium van het proces, tot de mogelijkheden behoort. We komen daarop in de volgende paragraaf terug.

4.6 Aanbevelingen

Regionale samenhang van opgaven vraagt om bestuurlijke samenhang

De ontwikkeling van de gemeentelijke schaal houdt geen gelijke tred met de gedifferentieerde schaalvergroting binnen het maatschappelijk leven en de taakontwikkeling van het lokaal bestuur. De maatschappelijke, sociaal-economische, ruimtelijke en demografische ontwikkelingen voltrekken zich veelal op bovenlokaal (regionaal) schaalniveau. Dit stelt het lokaal bestuur voor grote opgaven, met name waar het gaat om de aard van samenwerking tussen gemeenten. Bepalend naar het oordeel van de stuurgroep is namelijk niet

langer het bestuurlijk voordeel van samenwerking dat afgewogen zou moeten worden tegen de beperkingen die dit stelt aan de eigen positie van de gemeente en aan de mogelijkheden tot eigen beleidsvoering. Het gaat om het *gezamenlijk* herwinnen van invloed op regionale ontwikkelingen en opgaven waarop iedere gemeente afzonderlijk de greep dreigt te verliezen. Dit vergt volgens de stuurgroep een ander verantwoordelijkheidsgevoel en bewustzijn van gemeenten, in de zin dat niet kan worden volstaan met vrijblijvende en incidentele vormen van samenwerking. De behoeften en taken waarin de regio als geheel zal moeten voorzien, vereisen de dynamiek van een actieve strategische visie-ontwikkeling op het niveau van de regio. Dat wil zeggen: besluitvaardigheid en handelingsvermogen ten aanzien van strategische opgaven en kansen die de grenzen van de afzonderlijke gemeenten overschrijden. Een optimale behartiging van publieke belangen dient naar de mening van de stuurgroep dan ook vanuit een regionaal strategisch perspectief plaats te vinden.

De stuurgroep acht het van fundamentele betekenis dat dit bewustzijn in het lokaal bestuur verder tot ontwikkeling komt. Het gaat om een gedeelde bewustwording: gemeenten, provincie en maatschappelijke organisaties benoemen gezamenlijk de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven in de regio. Cruciaal daarbij is de gezamenlijke erkenning van de noodzaak dat deze problemen oplossingen op regionaal niveau behoeven en een gedeelde opvatting over concrete bestuurlijke oplossingen. Het gaat erom dat gemeenten vanuit hun verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke huishouding (en daarmee voor de lokale bevolking) medeverantwoordelijkheid aanvaarden voor de oplossing van regionale problemen. De stuurgroep heeft bij veel gemeenten een groeiend besef geconstateerd van de urgentie dat bestuurlijke actie moet worden ondernomen ten behoeve van de toekomstbestendigheid van zowel de eigen individuele gemeenten als van de regio als geheel. Deze kritische zelfreflectie van het lokaal bestuur dient echter meer te worden gestimuleerd.

Bestuurlijke samenhang vergt verplichtende samenwerking

De noodzaak tot ontwikkeling van strategische visies en programma's op regionaal niveau vergt naar het oordeel van de stuurgroep meer dan ooit duurzame en doelmatige samenwerking tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties. De stuurgroep onderscheidt deze *strategische* samenwerking van regionale samenwerking ten behoeve van *uitvoerende* taken. Uiteraard moet tussen beide vormen van samenwerking wel een relatie worden gevonden.

Onder duurzame en doelmatige samenwerking verstaat de stuurgroep een binding op basis van gezamenlijk ervaren knelpunten en gezamenlijk geformuleerde ambities. De strategische visies dienen op een versterkte niet-vrijblijvende, dus elkaar verplichtende, wijze vorm gegeven te worden met een meerjarige looptijd en met financiële consequenties. Om redenen van adequate voortgang van het proces, beveelt de stuurgroep aan dat de ontwikkeling van een regionale strategische visie binnen één bestuursperiode gestalte zou dienen te krijgen. Dat laat overigens onverlet dat processen van regionale samenwerking en visie-ontwikkeling telkens bestuurlijke aandacht en nieuwe impulsen behoeven.

Doeltreffende samenwerking stelt eisen aan maat en schaal van gemeenten

De doeltreffendheid van regionale strategische samenwerking is volgens de stuurgroep gebaat met een niet te groot aantal samenwerkingspartners die in zekere zin tegen elkaar zijn opgewassen, aan elkaar zijn gewaagd. Grote onevenwichtigheid tussen deelnemende gemeenten kan namelijk afbreuk doen aan de effectiviteit van onderhandelingen en de doelmatigheid van besluitvorming. Dit betekent dat bij een beweging naar opschaling van het lokaal bestuur, het onwenselijk is dat de positie van één of enkele zeer kleine

gemeenten (bezien in het licht van de nieuwe schaalverhoudingen in de regio) ongewijzigd zou blijven. Dit zou belemmerend werken voor een effectieve regionale samenwerking. Verderop in deze paragraaf wordt meer specifiek ingegaan op de betekenis van gemeentelijke opschaling. De samenwerking is bovendien vruchtbaar als deze door één (centrumgemeente) of enkelen (andere gemeenten in de regio, de provincie) wordt getrokken (de trekkersrol).

Pleidooi voor regionale samenwerking roeit tegen de stroom op

Met vorenstaande aanbeveling is tegelijkertijd aangegeven dat het huidige stelsel van samenwerking tussen gemeenten in steeds wisselende verbanden de stabiliteit en de regionale ontwikkeling niet afdoende verzekert. Gemeenten missen daardoor te zeer de focus op de toekomst van de regio die voor iedere gemeente afzonderlijk nu juist van zo groot belang is. De stuurgroep constateert dat hij met zijn pleidooi voor strategische regionale samenwerking met een versterkt niet-vrijblijvend karakter, tegen de stroom oproeit. Uit onderzoek, maar evenzeer op grond van eigen waarneming, blijkt namelijk dat in het openbaar bestuur steeds minder ambitie wordt gestoken in regionale samenwerking zoals de stuurgroep die voorstaat. Het aantal samenwerkingsvormen vermindert op zichzelf niet, maar verandert van karakter. De samenwerking is ad-hoc geworden en minder gebiedsgericht. Gemeenten hebben sterk de neiging hun lokale zelfstandigheid te willen bewaren. De samenwerking is sterk verzakelijkt en de voorkeur van gemeenten gaat vooral uit naar tijdelijke constructies in plaats van structurele, duurzame samenwerkingsverbanden.

Deze afkalving van regionale samenwerking weerspiegelt overigens het veranderende rijksbeleid. De voorgestelde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) voorziet in het schrappen van de verplichte bundeling en integratie van samenwerkingsregelingen in vaste samenwerkingsgebieden. De stuurgroep stelt nadrukkelijk niet terug te verlangen naar de bundeling- en integratieverplichting voor uitvoeringtaken. Met name de gemeenten die op de grens van verschillende regio's zijn gelegen, dienen niet te worden gedwongen in het rigide regime van de Wgr. Niettemin moet volgens de stuurgroep worden voorkomen dat met het beoogde wetsvoorstel het kind met het badwater wordt weggegooid. Het losschroeven van de Wgr kan er namelijk toe leiden dat er nauwelijks meer niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten ten aanzien van ordeningstaken van de grond komt. Een provinciale verantwoordelijkheid voor deze bovenlokale taken, zoals thans wordt voorgesteld, ligt naar de mening van de stuurgroep niet voor de hand. Regionale ordeningstaken behoren tot de gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten. Met andere woorden: de Wgr zou een kader moeten blijven bieden voor regionale strategische samenwerking tussen gemeenten. Vanuit boven geschetst gezichtspunt beveelt de stuurgroep aan de voorgestelde wijziging van de Wgr nog eens te bezien.

Regionale samenwerking en gemeentelijke opschaling als Siamese tweeling

Gemeentelijke herindeling is nimmer een doel op zich, zo meent de stuurgroep. Daarnaast is de stuurgroep van opvatting dat het inwonertal van gemeenten niet als operationeel criterium mag worden gehanteerd voor gemeentelijke herindeling. Gemeenten zijn niet identiek en uit dien hoofde zou het ongewenst zijn harde ondergrenzen voor grootte en inwonertal te formuleren. Bepalend zijn de mogelijkheden die herindeling kunnen bieden voor de bestuurlijke aanpak van maatschappelijke problemen en opgaven waarvoor gemeenten zich vanuit een regionaal perspectief geplaatst zien. Daarnaast dient gemeentelijke herindeling overwogen te worden vanuit de zo-even gememoreerde wens naar een zeker evenwicht tussen een niet te groot aantal bestuurlijke partners die in regionale samenwerking 'aan elkaar zijn gewaagd'.

De stuurgroep ziet wijzigingen in de bestuurlijke schaal (opschaling en/of herindeling) niet als *vervanging* voor regionale strategische visie-ontwikkeling. Sterker nog: de stuurgroep heeft ervaren dat een aanzet tot regionale strategische samenwerking de bereidheid tot gemeentelijke opschaling kan bevorderen. De stuurgroep beoordeelt deze ontwikkeling van onderop als positief, in de zin dat de stuurgroep voorstander is van eigen initiatief en onderlinge consensus over vrijwillige gemeentelijke opschaling en herindeling. Overigens kan gemeentelijke opschaling op zijn beurt ook weer bevorderend zijn voor regionale samenwerking. Gemeentelijke opschaling leidt namelijk tot een minder groot aantal samenwerkende partners en daarmee tot een minder vrijblijvende houding van gemeenten. Nu hebben gemeenten niet zelden een dubbele oriëntatie. Bovendien kan een grotere schaal de behoefte doen toenemen aan nieuwe en/ of andere vormen van samenwerking met (de nieuwe) aangrenzende gebieden. In algemene zin adviseert de stuurgroep een versterkte niet vrijblijvende regionale samenwerking tussen gemeenten. De stuurgroep is daarbij van mening dat gemeentelijke schaalaanpassingen binnen afzienbare termijn onvermijdelijk zijn.

Versterking van (regionale) centrumgemeenten

Bijzondere aandacht verdient de positie van centrumgemeenten. De centrumgemeenten van de door de stuurgroep bezochte regio's geven, zoals eerder gezegd, aan over onvoldoende draagvlak, ruimte en omvang te beschikken. Ook omliggende gemeenten onderkennen de specifieke centrumproblematiek en de trekkersrol die centrumgemeenten in de regio (dienen te) vervullen. Niettemin brengen de verhoudingen tussen centrumgemeenten en omliggende gemeenten vaak spanningen met zich (zie paragraaf 4.5). De stuurgroep is van mening dat de strategische regionale samenwerking, zoals deze is voorgesteld, recht moet doen aan de rol en de positie van de centrumgemeenten en dus moet bijdragen aan de oplossing van de problematiek van de centrumgemeenten. Bij gemeentelijke herindeling dienen, naar de opvatting van de stuurgroep, de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden en het draagvlak van de centrumgemeenten ingebracht te worden.

Daarnaast kan in het niet-verstedelijkte gebied ook behoefte bestaan aan opschaling die niet alleen leidt tot nodale gemeenten (gegroepeerd rondom een centrumgemeente), maar ook tot de vorming van 'plattelandsgemeenten' die groot genoeg zijn om als volwaardige en gelijkwaardige bestuurlijke partner gezamenlijk op te kunnen trekken met het stedelijk gebied. De stuurgroep kiest dus voor een simultane versterking van zowel de centrumgemeenten als de 'regiogemeenten' ten behoeve van de ontwikkeling van de regio als geheel (versterking van coördinatie en sturing in de regio, aansluiting op sociale samenhang en maatschappelijke verwevenheid in de regio en versterking van het regionale voorzieningenniveau). De houding van bestuurders en politici (en in bredere zin de gemeentelijke bestuurscultuur), de besluitvormingsstructuur van samenwerking dienen daarvan een uitdrukking te zijn.

Samenhang binnen en buiten de regio als randvoorwaarde voor eigen initiatieven tot opschaling

Zoals gezegd hecht de stuurgroep aan eigen gemeentelijke initiatieven tot opschaling en herindeling. De stuurgroep vindt het hierbij evenwel van belang dat de positie en de belangen van het aangrenzende bestuurlijke gebied goed in acht moeten worden genomen. Het gaat hier welbeschouwd zowel om de verhoudingen binnen de regio als om de verhoudingen van de regio ten opzichte van het omliggende gebied. Waar het de binnenregionale verhoudingen betreft is het van belang te voorkomen dat gemeenten zonder logische partner overblijven of dat de schaal van te vormen gemeenten al te zeer uiteenloopt. Dit betekent dat gemeenten, los van onderhandelingen met beoogde partners, ook steeds op een hoger schaalniveau overleg dienen te voeren over de (toekomstige) samenhang van de gehele regio.

De relatie tussen gemeentegrootte en de afstand tussen burger en bestuur vergt nuancering

De betrokkenheid van burgers bij het bestuur en de zo veelbesproken afstand tussen beiden wordt vaak rechtstreeks in verband gebracht met de omvang van gemeenten. Terwijl maatschappelijke problemen zich vooral op grotere schaal zouden voordoen, zou de politieke betrokkenheid vooral baat vinden bij een kleinere schaal. Deze gedachte plaatst het lokaal bestuur al jarenlang voor dilemma's: een doelmatig overheidsoptreden zou pleiten voor gemeentelijke schaalvergroting, terwijl de publieke betrokkenheid zou zijn gediend met kleinere gemeenten. Kleine gemeenten zouden meer herkenbaar en bereikbaar zijn voor de plaatselijke samenleving. Ook in de bezochte regio's heeft de stuurgroep deze opvatting vernomen. In de kleinste gemeenten stellen bestuurders vooral burgers nabijheid en herkenbaarheid van het bestuur centraal. De stuurgroep stelt vast dat in kleinere gemeenten inderdaad sprake is van een relatief kleine afstand tussen burger en bestuur. Het gaat daarbij niet zozeer om de fysieke afstand die moet worden afgelegd naar het gemeentehuis, maar vooral om het feit dat burgers hun bestuurders en politici veelal persoonlijker kennen. Kleine gemeenten kenmerken zich door kleinschaligheid, een overzichtelijke omvang, door intimiteit en doorzichtige politieke verhoudingen. Bovendien hebben burgers doorgaans de mogelijkheid zonder al teveel formele barrières rechtstreeks bij hun bestuurders binnen te stappen. In de grotere gemeenten ervaren men vaak minder toegankelijkheid. De relaties tussen burger en bestuur zijn doorgaans gecompliceerder, geformaliseerder en afstandelijker.¹⁰

Toch wenst de stuurgroep bij deze veronderstellingen kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats omdat betrokkenheid en bereikbaarheid niet alleen mogen worden beoordeeld in termen van afstand en toegankelijkheid. In kleinere gemeenten mag het gemeentebestuur op kleinere afstand staan van zijn burgers dan in grotere gemeenten, maar het is de vraag of de burgerij als geheel in kleine gemeenten daarmee op termijn beter af zou zijn. Bovendien moet worden gewezen op de taak van de gemeente als verzorgingsgemeenschap. Geringe afstand en een grote toegankelijkheid van het bestuur heeft weinig reële betekenis als de gemeente het vermogen mist om relatief zelfstandig te voldoen aan de wensen van burgers en niet in staat is maatschappelijke problemen het hoofd te bieden. Minstens zo belangrijk voor de betrokkenheid van burgers is dus dat gemeenten in staat moeten kunnen zijn richting te geven aan de eigen gemeenschap en te beslissen over belangrijke kwesties die burgers rechtstreeks raken.

Burgers moeten het gevoel hebben dat het bestuur serieus rekening houdt met wat er leeft in de gemeente en het gevoel hebben dat het bestuur zich werkelijk openstelt voor problemen en vragen. En dat is ook zeer wel mogelijk in grotere gemeenten. In dat verband blijkt dat de schaal in de praktijk een minder autonome invloed heeft op politiek en bestuurlijk handelen dan vaak wordt aangenomen. Burgers en bestuurders zijn niet willoos overgeleverd aan de gevolgen van een grotere schaal, maar reageren en anticiperen op de situatie zoals zij die aantreffen. Onderzoek¹¹ naar herindelingen en andere schaalvergrotingsoperaties laten bijvoorbeeld een schaal-afstand paradox zien: bestuurders van grotere organisaties zoeken actiever het contact met de bevolking op dan bestuurders van kleinere gemeenten die vanwege hun vermeende grotere bereikbaarheid hierin meer een afwachtende houding innemen. Er is hier dus sprake van een *self-denying prophecy*: de verwachting dat schaalvergroting de afstand tussen burger en bestuur vergroot, leidt tot pogingen om die afstand weer te verkleinen.

10 Berghuis 1995, Denters 1990, Toonen e.a. 1998, Boogers & Tops 1998.

11 Toonen e.a. 1998, Castenmiller 1999, Hartman 1999.

De provinciale rol: actiever maar niet steeds dominant

De rol van de provincie behoort naar de opvatting van de stuurgroep niet steeds dominant, maar wel wezenlijk te zijn. Waar verantwoordelijkheden van gemeentebesturen ten aanzien van orderingsvraagstukken op regionaal niveau met elkaar verstrengeld raken, ontstaat de behoefte aan een actieve opstelling van het provinciebestuur. De schaal van tal van maatschappelijke opgaven en de externe effecten van gemeentelijke beleidsvoering en de afstemmingsproblemen die daaruit voortvloeien, maken dat noodzakelijk. De provinciale rol dient naar de mening van de stuurgroep regisserend, stimulerend, faciliterend en waar nodig arbitrerend te zijn. Dit houdt allereerst in het stimuleren en uitlokken van zelfevaluatie door gemeenten. Daaruit kan de bereidheid voortkomen tot zelf geïnitieerd overleg over schaal aanpassingen. Dit vraagt in beginsel terughoudendheid van het provinciebestuur: eigen initiatief en consensus tussen gemeenten dient voorop te staan. Voorkomen moet echter worden dat provincies slechts meedelen op bewegingen en dynamiek van onderop. Wie een snel stromende rivier met een vlot afzakt, weet niet waar hij aanlandt, vastloopt of op de klippen loopt. Wie het doet met een schip met schroef, roer en buitenboordmotor, kan sturen, klippen vermijden en aanlanden. Daarin schuilt de functie van het provinciaal bestuur: in het bepalen van de agenda, in het verschaffen van houvast als procesbegeleider, in een zorgvuldige maar evenzeer doortastende aanpak en in het doorhakken van knopen als de betrokken gemeenten het zelf niet met elkaar eens worden. Een stevig sturende provinciale rol, zonodig knopen doorhakkend, is dus noodzakelijk als gemeenten in het geheel niet aan een bovenlokale aanpak toekomen. Kort samengevat gaat het om een provinciaal bestuur dat:

- bewerkstelligt en uitlokt dat gemeenten zelf in beweging komen en dat in gang gezette processen stimuleert en faciliteert;
- randvoorwaarden stelt en in hoofdlijnen de inzet formuleert vanuit de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur;
- knopen doorhakt als het streven naar consensus tussen gemeenten stagneert of mislukt, als (enkele) gemeenten in de regio zich in het geheel afzijdig houden of als gemeentelijke opschaling van randgemeenten ten koste dreigt te gaan van centrumgemeenten;
- een follow-up geeft, voor zover gemeenten dat zelf (materieel of formeel) niet kunnen of willen.

De rol van de rijksoverheid: beter stimuleren en faciliteren

Het Rijk heeft een vooral faciliterende rol in die zin dat het de voorwaarden dient te scheppen voor een gemeentelijke bestuurslaag die ook in de toekomst kwaliteit kan leveren en de te verwachten uitdagingen als gevolg van onder andere bevolkingsgroei, verstedelijking, toenemende concurrentie binnen Europa en ontwikkelingen op het platteland aankan. De meest directe gevolgen van overheidshandelen voor burgers en bedrijfsleven zijn immers vaak het sterkst voelbaar op het niveau van de gemeenten. Gezorgd moet worden voor een effectief en efficiënt bestuur, dat echter niet ten koste mag gaan van het democratisch functioneren daarvan.

De stuurgroep vraagt op basis van de verkregen informatie en gevoerde overleggen met name aandacht voor de volgende onderwerpen:

De rol van de rijksoverheid is naast het stimuleren en faciliteren van de hierboven geschetste aanbevelingen, het wegnemen van belemmeringen binnen politiek-

bestuurlijke randvoorwaarden en het bieden van financiële compensatie. Dit laatste is van belang omdat gemeenten de bestuurlijke kosten van (vrijwillige) herindelingen eerder als straf ervaren dan als beloning.

Kort samengevat gaat het om:

- een robuuste financiële compensatie voor gemeentelijke herindelingen in het Gemeentefonds;
- (financiële) ondersteuning van gemeentelijke initiatieven tot samenvoeging (ook ten aanzien van fusie-effecten waarmee gemeenten te maken krijgen bij gemeentelijke herindeling);
- snelle behandeling en afhandeling van herindelingvoorstellen, waarmee kan worden voorkomen dat betrokkenen lange tijd in onzekerheid verkeren.

De stuurgroep meent voorts, dat voor de rijksoverheid in het kader van samenvoegingen van gemeenten een bijzondere faciliterende verantwoordelijkheid is weggelegd.

Teneinde gemeenten in die situatie, waarbij sprake is van ingrijpende reorganisatieprocessen, op een ondersteunende wijze tegemoet te komen gaan de gedachten uit naar het samenstellen van een "Startpakket" voor nieuwgevormde gemeenten, bijvoorbeeld bestaande uit:

- een geactualiseerde berekening van de te verwachten vergoeding voor frictiekosten (c.q. nadere informatie waar gemeenten op kunnen rekenen de eerste jaren);
- Instelling van een "commissie van deskundigen" of "expertforum" ten behoeve van een klankbordfunctie voor het -nieuwe- gemeentelijke bestuur;
- leveren van ondersteuning (in overleg met betrokken provinciebesturen) bij:
 - formulering missie en beleidsambities;
 - meting van prestaties in de eerste jaren na herindeling en (eventueel) bijstelling ambities;
 - opleidingsactiviteiten nieuwe raad(sleden);
 - opleidingsactiviteiten gemeentelijk personeel.

Tenslotte meent de stuurgroep dat voor de rijksoverheid een meer sturende taak is weggelegd indien het provinciebestuur zijn taak en rol zoals hiervoor omschreven niet of onvoldoende vervult.



5 Algemene advisering over het proces

5.1 Inleiding

De stuurgroep geeft aan of deze aanpak mogelijkerwijs zou kunnen worden toegepast in regio's waar nu geen rondetafelgesprekken worden gehouden (uit de instellingsbeschikking)

Dit laatste hoofdstuk is erop gericht aan de bovenstaande opdracht uit de instellingsbeschikking van de stuurgroep Krachtige Gemeenten gevolg te geven. De stuurgroep ziet deze evaluatie als een noodzakelijke en leerzame kennisoverdracht van haar bevindingen omtrent het gehanteerde proces.

Hierna volgt in 5.2 een evaluatie van de door de stuurgroep gehanteerde methode. Het hoofdstuk wordt in 5.3 afgesloten met een conclusie en een aantal aanbevelingen.

5.2 Bevindingen omtrent het proces

Het proces is kort na de start van de activiteiten van de stuurgroep geïntensiveerd. De stuurgroep heeft veel aandacht geschonken aan een open en zorgvuldig proces. De stuurgroep heeft bij de meeste gemeenten en provincies gemerkt dat deze aanpak in essentie op prijs werd gesteld. Hieronder zijn de belangrijkste aspecten van het proces die een duidelijke positieve of negatieve impuls hebben gegeven weergegeven telkens met een korte beschrijving van de aandachtspunten en het effect.

Onafhankelijke stuurgroep

De stuurgroep heeft mede op basis van de reacties van gemeenten tijdens de bezoeken aan de regio, de indruk dat het inhoudelijk doorlichten van de regio door een niet-direct betrokken partij met ruime bestuurlijke ervaring, in de meeste regio is geapprecieerd en heeft geleid tot een meer ontspannen houding van de betrokkenen ten aanzien van dit onderwerp. Daarbij realiseert de stuurgroep zich dat de provincie ook een dergelijke rol zou kunnen vervullen. Zij constateert dat de provincie in deze regio's deze rol meestal nog onvoldoende heeft gespeeld.

De inhoud centraal

De stuurgroep heeft in haar benadering van de gemeenten en provincie van de betreffende regio steeds getracht de inhoudelijke knelpunten en kansen centraal te stellen. Er is niet bij voorbaat vanuit gegaan dat een regio grote problemen heeft. In samenspraak met de gemeenten en de provincie en op basis van documenten over de regio heeft de stuurgroep voor zichzelf een beeld gevormd en dit beeld besproken met de betreffende regio. Door deze aanpak is het *collectieve* besef gegroeid in een aantal regio's dat er een overstijgend belang bestaat op een regionaal niveau dat niet per definitie door het Rijk of door de provincie wordt behartigd. Er ligt daarin een duidelijke rol voor gemeenten zelf.

De stuurgroep is ervan overtuigd dat het centraal stellen van inhoudelijke knelpunten en kansen en daarover na te denken in de aanwezigheid van een externe actor, heeft bijgedragen tot dit *collectieve besef*.

Flexibele aanpak

Onderdeel van de aanpak is een flexibele toepassing van het plan van aanpak. De stuurgroep vindt deze flexibiliteit een absolute voorwaarde voor een aanpak die maatwerk wil zijn. Als de stuurgroep geconfronteerd werd met bestaande processen heeft zij daar haar werkwijze op aangepast en optimaal gebruik gemaakt van de beweging die in bepaalde gebieden al was waar te nemen. Hoewel dit in iedere situatie een eigen afweging behoeft, is het belangrijk dit in te bouwen in een proces met soortgelijke doelstellingen.

Interactief proces

Om uiting te geven aan het zorgvuldige en open proces dat de stuurgroep voor ogen had heeft zij de regio's steeds opnieuw betrokken bij het opstellen en vastleggen van feitelijke gegevens, ontwikkelingen, knelpunten en kansen. Gemeenten in de regio zijn steeds uitgenodigd en in de mogelijkheid gesteld om op de geproduceerde stukken te reageren. De stuurgroep heeft deze reacties telkens in haar overwegingen meegewogen.

Openbaarheid

De stuurgroep heeft gezocht naar evenwicht tussen openheid en openbaarheid in het proces en de wens naar een vertrouwelijke omgeving voor de gespreksdeelnemers. De stuurgroep heeft er in het herziene plan van aanpak voor gekozen om de pers niet bij de rondetafelgesprekken toe te laten. Dit omdat het opstarten van een grensverleggende discussie met veel partijen aan een tafel op zich al een forse opgave was. Wel heeft de stuurgroep telkens na de bijeenkomsten de pers te woord gestaan om de belangrijkste conclusies van de bijeenkomst toe te lichten en een sfeertekening te geven. Deze gang van zaken heeft er tevens toe geleid dat na elke vergadering de conclusies zorgvuldig werden vastgesteld in overleg met de betrokken gemeenten. Elke deelnemer was uiteraard vrij om over de gesprekken terug te koppelen naar de gemeenteraadscommissies en de pers te woord te staan. Dat is ook gebeurd. Het vastgestelde verslag van de rondetafelgesprekken is tevens openbaar.

Tijdsfactor

De stuurgroep heeft ervaren dat voor een open en zorgvuldig proces een goede planning van het allergrootste belang is. Hoewel er geenszins hoeft te worden uitgegaan van een jarendurend traject, is het nemen van voldoende tijd essentieel gebleken. Vooral de in dit type proces noodzakelijke afstemming met vele verschillende partijen vraagt veel tijd, inzet en inzicht. Aan de andere kant heeft een zeker tempo ook duidelijk voordelen. Een voortvarend tempo heeft meermalen geleid tot een inzet vanuit de regio zelf om ook intensief met de materie aan de slag gegaan en de eigen grenzen te verkennen en te verleggen. Binnen de stuurgroep is ook wel gesproken van het 'momentum' dat moet worden benut.

Betrekken van verschillende partijen

De stuurgroep heeft geoordeeld dat voor een goede analyse van de betreffende regio niet alleen met de gemeenten gesproken diende te worden. Ook provincie en maatschappelijke organisaties zijn bij het traject betrokken. Bovendien heeft de stuurgroep contacten onderhouden met VNG en IPO omtrent de voortgang en de richting van het proces.

Persoonlijke aanpak

Bij de bestuurders in de regio werd de persoonlijke inzet –het afreizen naar de betreffende regio en daar een dialoog opstarten– van de Stuurgroep als plezierig ervaren (in een aantal regio's leeft het gevoel dat 'Den Haag' zelden zelf polshoogte komt nemen). Ook maatschappelijke organisaties waren in het algemeen te spreken over het feit dat hen een rol was toebedeeld in dit proces.

Informatieverzameling/ Regiofoto

Om de maatschappelijke opgaven, kansen en bedreigingen te inventariseren heeft de stuurgroep op basis van interviews met alle gemeenten, provincie en maatschappelijke organisaties een zogeheten 'regiofoto' laten opstellen. Deze gaf een globaal beeld van de desbetreffende regio. Uit dit beeld formuleerde de stuurgroep de dilemma's waarover gediscussieerd kon worden met de gemeenten in de rondetafelgesprekken. In het algemeen boden deze dilemma's een goed uitgangspunt voor de discussie in de rondetafelgesprekken, maar de waardering voor de wijze waarop de onderliggende informatie in het document was vastgelegd was bij de betrokken gemeenten wisselend. Dit was mede het gevolg van een bepaalde abstractie of een bepaalde inkleuring.

De voorinformatie moet gerichter verzameld worden waarbij de relatie met inhoudelijke vraagstukken en de daarmee samenhangende bestuurlijke dilemma's wel in beeld blijft. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een extern onderzoek naar de gemeenten afzonderlijk of door een systeem van zelfreflectie op het eigen functioneren in een aantal gemeenschappelijke gesprekken. Ook kan de voorinformatie meer gericht zijn op een stuurgroep zelf opdat die het gesprek gerichter kan inzetten.

5.3 Aanbevelingen over de procesgang

Ieder proces kenmerkt zich door haar eigen dynamiek en eigenaardigheden. Zo ook het proces dat de stuurgroep in het afgelopen jaar heeft doorlopen. De stuurgroep beseft terdege dat een dergelijk proces telkens anders en telkens weer een zoektocht zal zijn. Toch worden hier een aantal conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan omdat de stuurgroep gelooft in het effect dat kan worden gesorteerd.

De stuurgroep is van mening dat een onafhankelijke stuurgroep of commissie een bijdrage kan leveren tot een op de inhoud gebaseerde zelfreflectie wat betreft de effectiviteit en de slagkracht van de huidige bestuurlijke verhoudingen in een steeds veranderende maatschappij. De bemensing van de stuurgroep/ commissie kan wisselen; inbreng van ruime bestuurlijke ervaring is echter van het grootste belang. De insteek vanuit de inhoud, de flexibele aanpak en de open uitkomst van het proces hebben een belangrijke rol gespeeld.

Tempo is essentieel concludeert de stuurgroep. Hoe langer een proces duurt hoe groter de kans dat het vertraagt of vastloopt. Bovendien is het de stuurgroep gebleken dat langdurige onduidelijkheid over de bestuurlijke constellatie van een gemeente in de toekomst verlamkend kan werken op de verhoudingen in een regio en alleen al daardoor schade kan berokkenen. Een slagvaardig tempo met duidelijkheid aan het einde van het traject is dus van het grootste belang.

Aspecten als het betrekken van alle betrokken partijen en de persoonlijke aandacht van de stuurgroep in de regio zelf alsmede de getoonde betrokkenheid bij de materie zijn noodzakelijk voor een positief resultaat. Bij het nut van de regiofoto zoals in dit proces is gehanteerd, plaatst de stuurgroep kanttekeningen.

Aanbevelingen

In lijn met de hierboven getrokken conclusies omtrent het door de stuurgroep gehanteerde proces doet de stuurgroep de volgende aanbevelingen waar het gaat over de toepasbaarheid van een dergelijk proces in andere regio waar dat nu niet heeft plaatsgevonden:

1. Het raadplegen van een onafhankelijke stuurgroep of commissie waarin ruime bestuurlijke ervaring is vertegenwoordigd en die in staat is processen los te trekken, kan van belang zijn voor een proces waarin de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren wordt geanalyseerd.
2. Een dergelijke onafhankelijke stuurgroep of commissie brengt een advies uit dat gericht is op daadwerkelijke actie, primair van de gemeenten zelf en in tweede instantie van de provincie.
3. Tempo speelt een cruciale rol in het behalen van resultaat, het proces moet niet verzanden.
4. Een persoonlijke aanpak kan bij te houden gesprekken mede bijgedragen tot een sfeer waarin een open en constructieve uitwisseling van gedachten en ideeën plaatsvindt.
5. Naast gemeenten en provincie zijn maatschappelijke organisaties bij de informatieverzameling over de regio noodzakelijk ten behoeve van genoemde externe deskundigen.
6. Toekomstige knelpunten en daarop gebaseerde dilemma's dienen centraal te staan in de gedachtewisseling.

Geraadpleegde literatuur

Berghuis, J.M.J., Herweijer, M. en Pol, W.J.M., *Effecten van herindeling*, Groningen, 1995.

Boogers, M, Tops, P.W.(1998), *Gemeentelijke herindeling als proces van culturele modernisering*. In: Bestuurswetenschappen nr. 6, p. 249-263.

Boogers, M.(1998), *Het onderste uit de kan: maatschappelijk draagvlak voor stadsregionaal bestuur in het knooppunt Arnhem-Nijmegen*, Delft, Eburon.

Castenmiller, P.G. (1999), *De wisselwerking tussen gemeente en gemeenschap: een essay*. 's-Gravenhage: Ministerie van BZK.

Denters, S.A.H., De Jong, H.M. en Thomassen, J.J.A., *Kwaliteit van gemeenten: een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*, Enschede, 1990.

Denters, S.A.H., *Het succes van falend beleid: het politiek-bestuurlijke succes van gemeentelijk herindelingsbeleid*, in: Bestuurswetenschappen, 1996 nr. 6, pp. 439-455.

Denters, S.A.H., Van Aart, H.A.P. De Groot, M.W.M.A. Halbersma, H.S. en De Jong, H.M., *Twente bestuurt, een evaluatie van de kaderwet bestuur in verandering*, Enschede, 1996.

Derksen, W., Van der Drift, J.A., Giebels, R. en Terbrack, C., *De bestuurskracht van kleine gemeenten*, Leiden, 1987.

Hartman, I. (1999), *Gemeente, gemeenschap en territoriaal zelfbeheer*. 's-Gravenhage: Ministerie van BZK

Kabinet Kok-II, *Regeerakkoord 1998*, Den Haag, 1998.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Krachtige gemeenten, beleidsnotitie gemeentelijke herindeling*, Den Haag, 1998.

Toonen, Th.A.J., Dam, M.J.E.M. Glim, M.C.S. Wallagh, G.J., *Gemeenten in ontwikkeling, Herindeling en kwaliteit*, Leiden, 1998.

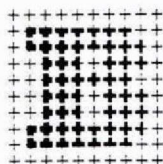
WRR, *Orde in het binnenlands bestuur*, Den Haag, 1995.

Bijlagen

1. Brief van 6 mei 1999 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BW99/U67918)
2. Instellingsbeschikking 15 april 1999 Instellingsbeschikking 15 oktober 1999
3. Samenstelling van de stuurgroep en het secretariaat van de stuurgroep
4. Overzicht van de regio's en inliggende gemeenten

Bijlage 1

Brief van 6 mei 1999 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
(BW99/U67918)



Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Aan

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk
BW99/U67918

Datum
6 mei 1999

Inlichtingen bij

5.1.2e

Doorkiesnummer

5.1.2e

Onderwerp

Departementsonderdeel
DGOB

Geacht college,

Sinds mijn brief van 1 april jl. over de rondetafelgesprekken in gebieden waar geruime tijd geen herindeling heeft plaatsgevonden, heeft de door mij benoemde stuurgroep, mede op mijn verzoek, een voortvarende start gemaakt met de voorbereiding ervan. Ik heb hoge verwachtingen van deze enigszins experimentele en vernieuwende aanpak. Ik geef met dit proces een invulling aan de passage in het regeerakkoord: "Die gebieden waar de laatste jaren geen herindeling heeft plaatsgevonden worden binnen een jaar geanalyseerd op knelpunten om daar eventueel te komen tot versterking van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindeling."

Knelpunten die de slagkracht en het probleemoplossend vermogen voor maatschappelijke vraagstukken van de betrokken gemeenten in betekende mate aantasten.

Het woord eventueel wijst al op een uitkomst die niet bij voorbaat vaststaat. Met nadruk wil ik nog eens aangeven dat juist daarom voor deze open, brede en interactieve aanpak is gekozen, die waar mogelijk ook aansluit op reeds in gang gezette initiatieven rond dit thema. Aan de rapportage van de stuurgroep hecht ik dan ook grote waarde.

Wel ben ik van mening dat er voor een dergelijke benadering, mede gelet op signalen vanuit de stuurgroep, uit een oogpunt van zorgvuldigheid voldoende tijd voor de voorbereiding en de uitvoering moet zijn. De verwachting dat de stuurgroep voor de zomer zou kunnen rapporteren heb ik inmiddels bijgesteld. Ik acht het met de stuurgroep van groot belang dat de aard van dit proces voor alle betrokkenen helder is. Ook heb ik inmiddels begrepen dat de voorzitter van de stuurgroep in het kader van een zorgvuldige voorbereiding met de betrokken provinciebesturen overleg voert.

Veelvuldig is de vraag gesteld waarom de keuze juist wel of juist niet is gevallen op een bepaald gebied. Ik heb de stuurgroep een suggestie gedaan van 6 gebieden. Daaruit mag evenwel niet worden afgeleid dat

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Telefoon (070) 302 63 02
Telefax (070) 363 91 53

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Verzoeken bij beantwoording
datum, kenmerk en
onderwerp te vermelden

dit de enige gebieden zijn die naar mijn oordeel onder het bereik van de afspraak uit het regeerakkoord vallen. Om redenen van praktische uitvoerbaarheid is deze eerste selectie beperkt tot een zestal gebieden. Er mag derhalve van worden uitgegaan dat ook met andere gebieden gesprekken zullen worden gevoerd. Ik verwacht van de stuurgroep naast een inhoudelijke aanbeveling eveneens een aanbeveling over de gebruikte methode van de rondetafelgesprekken. Na afronding van deze serie gesprekken zal worden bekeken of en zo ja hoe de gekozen opzet van de rondetafelgesprekken ook in andere situaties toepasbaar is.

Ik spreek de hoop en de verwachting uit dat u in goed overleg met de andere betrokken partners een positieve bijdrage wilt leveren aan de uitwerking van de door mij aan de stuurgroep verstrekte opdracht. Uiteindelijk zal de stuurgroep mij verslag doen van haar bevindingen, op grond waarvan ik, na informatie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, tot een nadere beoordeling over het mogelijke vervolgproces zal komen.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES,

5.1.2e

Instelling stuurgroep 'Krachtige gemeenten'

BZK

15 april 1999/Nr. BW99/U64552

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Overwegende dat er een analyse van knelpunten moet plaatsvinden in gebieden waar geruime tijd geen herindeling heeft plaatsgevonden;

Gelet op

- a. het regeerakkoord waarin wordt gesteld dat er ten aanzien van regio's waar de laatste jaren geen herindeling heeft plaatsgevonden binnen een jaar moet worden geanalyseerd op knelpunten om daar eventueel te komen tot versterking van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindeling;
- b. de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling van 27 november 1998 waarin rondetafelgesprekken zijn aangekondigd om draagvlak bij de betrokkenen te creëren en meningen en ervaringen te inventariseren uit de praktijk en de wetenschap;

Besluit:

Artikel 1

Er is een externe stuurgroep 'Krachtige gemeenten', hierna te noemen 'de stuurgroep'.

Artikel 2

De stuurgroep analyseert zes gebieden waar geruime tijd geen herindeling heeft plaatsgevonden.
De stuurgroep inventariseert en rapporteert de knelpunten in relatie tot de te verwachten ontwikkelingen en inventariseert eveneens het draagvlak voor bestuurlijke vernieuwing in die gebieden.

De stuurgroep inventariseert de randvoorwaarden waaraan vrijwillige samenvoegingen moeten voldoen.
De stuurgroep geeft aan of deze aanpak mogelijkerwijs zou kunnen worden toegepast in regio's waar nu geen rondetafelgesprekken worden gehouden.
De stuurgroep streeft ernaar haar bevindingen vóór 21 juni 1999 naar de minister te zenden.

Artikel 3

In de stuurgroep hebben zitting:

- a. als voorzitter, tevens lid:
– de heer F. de Zeeuw, directeur Bouwfonds
- b. als leden:
– de heer M.J.G.J.A. Boogers, bestuurskundige
– mevrouw H.F. van Breugel, gemeentesecretaris Oisterwijk
– mevrouw G.W. van Montfrans-Hartman, organisatie-adviseur
– de heer J.J.L. Pastoor, oud-gedeputeerde uit Drenthe
– de heer C. Schouten, directeur bestuurlijke en financiële organisatie van het ministerie van BZK
– de heer P.A.C.M. van der Velden, burgemeester van Emmen
– mevrouw W.M.C. de Vrey-Vringer, burgemeester Goirle
- c. als secretaris respectievelijk plv. secretaris, geen lid:
– mevrouw B. de Rooij-Sonneveld, beleidsmedewerker van het ministerie van BZK
– de heer J. Bolte, coördinator gemeentelijke herindeling van het ministerie van BZK.

Artikel 4

De bevindingen van de stuurgroep worden opgesteld overeenkomstig het gevoelen van de meerderheid van de leden van de stuurgroep.

Artikel 5

Met inachtneming van het Vacatiegeldenbesluit 1988 wordt voor het bijwonen van vergaderingen van de stuurgroep:

- a. aan de voorzitter van de stuurgroep en aan het lid, tevens plaatsvervangend voorzitter dat als voorzitter fungeert een vacatiegeld toegekend van f 450,-;
- b. aan de leden van de stuurgroep een vacatiegeld toegekend van f 225,-.

Artikel 6

De leden ontvangen een vergoeding van reis- en verblijfkosten op basis van het Reisbesluit binnenland.

Artikel 7

De kosten verbonden aan de werkzaamheden van de stuurgroep komen ten laste van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 8

Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst.

Artikel 9

Dit besluit treedt in werking met ingang van heden en vervalt met ingang van 15 juli 1999.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper.

Instellingsbeschikking stuurgroep Krachtige gemeenten

BZK

6 oktober 1999/BW99/U86331
Directoraat-generaal Openbaar
Bestuur

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Overwegende dat er een analyse van knelpunten moet plaatsvinden in gebieden waar geruime tijd geen herindeling heeft plaatsgevonden;

Gelet op
a. het regeerakkoord waarin wordt gesteld dat er ten aanzien van regio's waar de laatste jaren geen herindeling heeft plaatsgevonden binnen een jaar moet worden geanalyseerd op knelpunten om daar eventueel te komen tot versterking van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindeling;
b. de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling van 27 november 1998 waarin rondetafelgesprekken zijn aangekondigd om draagvlak bij de betrokkenen te creëren en meningen en ervaringen te inventariseren uit de praktijk en de wetenschap;

Besluit:

Artikel 1
Er is een externe stuurgroep 'Krachtige gemeenten', hierna te noemen 'de stuurgroep'.

Artikel 2
De stuurgroep analyseert zes gebieden waar geruime tijd geen herindeling heeft plaatsgevonden.
De stuurgroep inventariseert en rapporteert de knelpunten in relatie tot de te verwachten ontwikkelingen en inventariseert eveneens het draagvlak voor bestuurlijke vernieuwing in die gebieden.

De stuurgroep inventariseert de randvoorwaarden waaraan vrijwillige samenvoegingen moeten voldoen.
De stuurgroep geeft aan of deze aanpak mogelijkerwijs zou kunnen worden toegepast in regio's waar nu geen rondetafelgesprekken worden gehouden.
De stuurgroep streeft ernaar haar bevindingen rond de jaarwisseling 1999/2000 naar de minister te zenden.

Artikel 3

In de stuurgroep hebben zitting:

- a. als voorzitter, tevens lid:
 - de heer F. de Zeeuw, directeur Bouwfonds
- b. als leden:
 - de heer M.J.G.J.A. Boogers, bestuurskundige
 - mevrouw H.F. van Breugel, gemeentesecretaris Oisterwijk
 - mevrouw G.W. van Montfrans-Hartman, oud-burgemeester van Katwijk
 - de heer M.J.E.M. Jager, Commissaris van de Koningin in Flevoland
 - de heer C. Schouten, directeur bestuurlijke en financiële organisatie van het ministerie van BZK
 - de heer P.A.C.M. van der Velden, burgemeester van Emmen
 - mevrouw W.M.C. de Vrey-Vringer, burgemeester van Goirle
- c. als secretaris respectievelijk plv. secretarissen, geen lid:
 - de heer N. Ducastel, beleidsmedewerker van het ministerie van BZK
 - mevrouw B. de Rooij-Sonneveld, senior beleidsmedewerker van het ministerie van BZK
 - de heer J. Bolte, senior beleidsmedewerker van het ministerie van BZK.

Artikel 4

De bevindingen van de stuurgroep worden opgesteld overeenkomstig het gevoel van de meerderheid van de leden van de stuurgroep.

Artikel 5

Met inachtneming van het Vacatiegeldenbesluit 1988 wordt voor het bijwonen van vergaderingen van de stuurgroep:

- a. aan de voorzitter van de stuurgroep en aan het lid, tevens plaatsvervangend voorzitter dat als voorzitter fungeert een vacatiegeld toegekend van f 450,-;
- b. aan de leden van de stuurgroep een vacatiegeld toegekend van f 225,-.

Artikel 6

De leden ontvangen een vergoeding van reis- en verblijfkosten op basis van het Reisbesluit binnenland.

Artikel 7

De kosten verbonden aan de werkzaamheden van de stuurgroep komen ten laste van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 8

Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst.

Artikel 9

Dit besluit treedt in werking met terugwerkende kracht met ingang van 15 juli 1999 en vervalt na het voltooien van de opgedragen werkzaamheden.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper.*

Bijlage 3

Samenstelling van de stuurgroep en het secretariaat van de stuurgroep

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een externe stuurgroep 'Krachtige Gemeenten' ingesteld onder voorzitterschap van [5.1.2e]. Van de stuurgroep maakten verder deel uit [5.1.2e] (bestuurskundige aan de Katholieke Universiteit Brabant), mevrouw H.F. van Breugel (gemeentesecretaris van Oisterwijk), de heer mr. M.J.E.M. Jager (Commissaris van de Koningin in Flevoland; vanaf 1 oktober 1999), [5.1.2e] (oud-burgemeester van Katwijk), [5.1.2e] (oud-gedeputeerde uit Drenthe tot 1 juli 1999), [5.1.2e] (directeur bestuurlijke en financiële organisatie van het ministerie van BZK), de heer P.A.C.M. van der Velden (burgemeester van Emmen) en mevrouw mr. W.M.C. de Vrey-Vringer (burgemeester van Goirle).

De stuurgroep is in haar werkzaamheden ondersteund door [5.1.2e]. [5.1.2e] en [5.1.2e] en [5.1.2e]

In de beginfase van het project Krachtige Gemeenten is het secretariaat van de stuurgroep, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ondersteund door organisatie-adviesbureau De Beuk.

Bijlage 4

Overzicht van de regio's en inliggende gemeenten

Noord-Limburg



Achterhoek en Graafschap

Gemeente	Aantal inwoners	Oppervlakte in ha (land en binnenwater)
Aalten	18.700	8.338
Bergh	18.305	7.498
Borculo	10.300	5.588
Dinxperlo	8.650	1.370
Doesburg	11.500	1.290
Doetinchem	47.000	5.276
Eibergen	16.573	11.761
Gendringen	20.790	6.515
Gorssel	13.200	8.935
Groenlo	9.130	940
Hengelo	8.405	4.930
Hummelo en Keppel	4.510	4.316
Lichtenvoorde	19.075	7.388
Lochem	19.150	12.880
Neede	11.081	4.599
Ruurlo	7.906	6.520
Steenderen	4.950	5.023
Vorden	8.400	6.788
Warnsveld*	9.030	1.688
Wehl	6.672	2.357
Winterswijk	28.500	13.881
Wisch	19.700	7.272
Zelhem	11.300	8.189
Zutphen	34.847	2.537

Paraaf secretaris :

5.1.2e

Ons kenmerk : 32046/2000

Datum : 20-04-00

Inlichtingen bij : 5.1.2e

Doorkiesnummer : 5.1.2e

Bijlagen : twee

Onderwerp : Oriënterende bespreking van het eindrapport van de Stuurgroep krachtige gemeenten.

Voorstel

Het eindrapport van de Stuurgroep krachtige gemeenten, getiteld 'Gemeenten: méér dan lokaal bestuur' (**bijlage 1**), oriënterend te bespreken. Voor deze bespreking is uitgenodigd de voorzitter van de stuurgroep, 5.1.2e

Toelichting

In lijn met de werkafpraak, gemaakt in de buitengewone bijeenkomst van uw bestuur op 31 maart 2000 in Brussel, dat uw bestuur een grotere rol gaat spelen bij de strategische sturing van het IPO, het volgende.

De Stuurgroep krachtige gemeenten is in het voorjaar van 1999 ingesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van de passage in het regeerakkoord waarin het kabinet zijn zorg uitspreekt over het bestuurlijk draagvlak van kleine gemeenten. De stuurgroep heeft een aantal regio's bezocht waar de laatste jaren geen herindeling heeft plaatsgevonden, met als doel het analyseren van maatschappelijke en bestuurlijke knelpunten die de bestuurlijke slagkracht en het probleemoplossend vermogen in betekenende mate kunnen aantasten.

In haar rapport komt de stuurgroep tot de volgende algemene conclusies:

- regionale samenhang van opgaven vraagt om bestuurlijke samenhang;
- bestuurlijke samenhang vergt verplichtende samenwerking;
- doeltreffende samenwerking stelt eisen aan maat en schaal van gemeenten: gemeentelijke herindeling blijft vaak onontkoombaar;

- de (regionale) centrumgemeenten moeten worden versterkt;
- de rol van de provincie moet worden versterkt in die zin dat de provincie:
 - o gemeenten uitlokt zelf in beweging te komen en in gang gezette processen stimuleert en faciliteert;
 - o randvoorwaarden stelt en de inzet formuleert vanuit de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur;
 - o knopen doorhakt als consensus stagniert, als gemeenten in de regio zich afzijdig houden, of als gemeentelijke opschaling ten koste dreigt te gaan van centrumgemeenten; en
 - o een follow-up geeft, voorzover gemeenten dat zelf niet kunnen of willen; en
- de rol van de rijksoverheid dient faciliterend en stimulerend te zijn.

Daarnaast doet de stuurgroep specifieke aanbevelingen voor elk van de door haar bezochte regio's.

Een termijn waarop of een breder kader waarin het kabinet een standpunt over dit rapport voorbereidt is vooralsnog niet bekend.

Als bijlage treft u aan een artikel in Binnenlands bestuur van 7 april jl, (**bijlage 2**) waarin **5.1.2e** **5.1.2e** onder meer uitspraken doet over de

rol van de provincie op het gebied van bovenlokale problemen en de regionale samenwerking.

Bijlagen

1. Het eindrapport van de Stuurgroep krachtige gemeenten 'Gemeenten: méér dan lokaal bestuur'; en
2. artikel in Binnenlands Bestuur van 7 april 2000.

'Problemen landelijk gebied te groot'

Regiovisie is onontbeerlijk

De regionale samenwerking, die nu op veel plaatsen dreigt in te zakken, moet opnieuw tot leven worden gewekt. Een tweede noodzakelijke manier om het lokaal bestuur voldoende sterk te maken is gemeentelijke herindeling. Veel centrumgemeenten hebben behoefte aan uitbreiding.

Met deze boodschap presenteerde de Stuurgroep Krachtige Gemeenten afgelopen maandag haar rapport 'Gemeenten: méér dan lokaal bestuur' aan minister K. de Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Stuurgroep, die al was aangekondigd in het regeerakkoord van Paars II, heeft in een aantal regio's de knelpunten in het lokaal bestuur en in de regionale samenwerking doorgeleefd: Achterhoek, de Liemers, West-Friesland, Noord-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen, Utrecht-Oost, Leidse Regio en Duin- en Bollenstreek. In deze regio's is onderzoek verricht en zijn rondetafelgesprekken gehouden met bestuurders in de betrokken regio's.

In veel regio's blijkt de regionale samenwerking aan het inzakken, terwijl de stuurgroep vindt dat deze juist geïntensiveerd zou moeten worden. Vrijblijvendheid is nu vaak troef bij de gemeenten. 'Wij vinden dat er in het landelijk gebied een einde moet komen aan de windstilte die heerst rond de bestuurlijke organisatie', verklaart voorzitter

F. de Zeeuw van de stuurgroep. Het denken over de bestuurlijke organisatie heeft zich in de afgelopen vijftien jaar vooral geconcentreerd op de grootstedelijke gebieden. Maar in het landelijk gebied is ook nieuw bestuurlijk élan nodig, concludeert de stuurgroep. De intergemeentelijke samenwerking staat in veel regio's op een laag pitje. Samenwerking bij uitvoerende taken is nog wel populair, bij de beleidsvorming echter veel minder. Terwijl de behoefte daaraan juist urgent is. De Zeeuw noemt als voorbeeld de sanering van de varkenshouderij, in menige regio een fors probleem. 'Bestuurlijk vergt dat

heel wat meer dan een bestemmingsplan buitengebied. Er is ook de vraag in welke gemeenten of kernen de overblijvende activiteiten geconcentreerd zullen worden, dus moeten de overheden een gemeenschappelijke opvatting hebben over de ruimtelijke inrichting.' Regiovisies zijn evenzeer onontbeerlijk bij de besteding van de rijksmiddelen voor plattelandsontwikkeling, voor de inrichting van natuurgebieden of de concentratie van de kassenbouw. Strategisch samenwerken dient daarbij steeds voorop te staan.

Volgens het leerstuk van de vorige bewindslieden op Binnen-

landse Zaken, minister Dijkstal en staatssecretaris Van de Vondervoort - zij hadden weinig op met gemeenschappelijke regelingen - zouden de provincies deze bovenlokale aangelegenheden voor hun rekening moeten nemen. 'Bovenlokaal was er alleen de provincie in hun opvatting. Daar gaan we dus tegenin', zegt De Zeeuw. 'Die bovenlokale problemen moeten in eerste instantie door de gemeenten gezamenlijk ter hand worden genomen.' Van daar dat de stuurgroep zich verzet tegen het voornemen om het bundelings- en integratievereiste uit de Wet gemeenschappelijke regelingen volledig te schrappen. Dat vergroot in haar ogen de vrijblijvendheid. De Zeeuw: 'Voor de praktische en uitvoerende taken hoeft het vereiste niet te gelden. Laat de gemeenten daarin maar vrij. Maar gaat

Regionale samenwerking weer op agenda

In de Tweede Kamer bestaat steun voor het idee om de regionale samenwerking nieuw leven in te blazen. Een stuurgroep die deze week rapporteerde over de versterking van het lokaal bestuur, pleit hiervoor. Het benadrukt van het regionaal denken betekent een koerswijziging ten opzichte van het vorige kabinet. Dat zag liever een actievare rol van de provincies.

Volgens de huidige Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) mogen gemeenten alleen samenwerken met buurgemeenten uit dezelfde Wgr-regio (bundeling). Bovendien worden die samenwerkingsregelingen ondergebracht bij één algemeen regiobestuur (integratie). Wordt deze verplichting uit de wet geschrapt, zoals het kabinet conform het regeerakkoord heeft voorgesteld, dan kunnen gemeenten in vrijheid bepalen met wie ze samenwerken. Door het uiteenvallen van de vaste en verplichte samenwerkingsgebieden zou de samenwerking in de regio nog vrijblijvender worden dan ze nu al is, vreest de Stuurgroep Krachtige Gemeenten, die deze week haar rapport uitbracht aan minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ze vindt juist dat er intensiever en strategischer moet worden samengewerkt op bovenlokaal niveau. Ontwikkelingen als sanering van de varkensstapel, de groei van recreatief-toerisme of de landschapsinrichting zijn alleen vanuit een regionale op-

tiek in goede banen te leiden. De stuurgroep vindt daarom dat het regionaal denken in het lokaal bestuur nieuw leven moet worden ingeblazen.

Bij de Tweede Kamer heeft minister Peper vorig jaar een wetsontwerp ingediend waarin het bundelings- en integratievereiste uit de wet wordt geschrapt. De stuurgroep vindt dit echter een verkeerd signaal en vindt dat het vereiste in de wet moet blijven. Zo kunnen de toezichthoudende provincies tenminste nog invloed uitoefenen op de samenwerking. De Tweede Kamer lijkt gevoelig voor de wens van de stuurgroep, de tekst van het regeerakkoord en het wetsontwerp ten spijt.

'Zolang de intensievere samenwerking maar niet tot een extra regionale bestuurslaag leidt, wil ik dit idee best bepleiten in mijn fractie. Want ik heb wel de indruk dat de stuurgroep de vinger heeft gelegd op een pijnpunt in de bestuurlijke organisatie', reageert D66-woordvoerder J. Hoekema. 'De Wgr heb je toch nodig, die moet je niet zomaar uitkleiden', zegt CDA-kamerlid M. van der Hoeven. Ze zegt om het punt aan de orde te zullen stellen op een overleg met minister De Vries op 18 mei.

PvdA-woordvoerder D. de Cloe vraagt zich, met de stuurgroep, af of schrappen van het bundelings- en integratievereiste niet tot te veel vrijblijvendheid in het bestuur zal leiden. Vorig jaar stuurde hij er, als voorzitter van de vaste kamercommissie, al op aan dat het wetsontwerp van Peper niet in procedure ging. Eerst moest maar eens het rapport van de stuurgroep worden afgewacht en moest

er worden gepraat met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg. Voorzichtig is VVD-woordvoerder Baemans. Hij herinnert er aan dat 'regiovorming in het verleden niet de meest krachtadige bestuursvorm heeft opgeleverd.' De VVD hecht nogal aan 'het Huis van Thorbecke', waarin alleen een taak is weggelegd voor rijk, gemeenten en provincies en tussenvormen als intergemeentelijke samenwerking geen beleidsvormende rol zouden mogen spelen. Baemans meent dat een definitief standpunt over het voorstel van de commissie pas kan worden ingenomen als er ook een visie op de rol van de provincie op tafel ligt. Daarmee moet het kabinet nog altijd komen.

(I.M.)

JS CONSULTANCY
Personeelsontwikkeling en Projecten

Tijd voor Overheid
Werving & selectie
Interimmanagement

HAARLEM
Spaarnwoude 10
2015 AD Haarlem
020 362 4000

DEN HAAG
Koninkrijksgracht 20
2517 AA Den Haag
070 362 4000

AMSTERDAM
Raadhuisstraat 10
1016 DG Amsterdam
020 423 6465

www.jsconsultancy.nl

(I.M.)

GEZOCHT!

Circa
35 bijstands-
consulenten
Bestandsbeheer

Bel: 079 - 342 78 30

expectra
societas

het om beleidsvormende taken, dan moet een stimulans of een vereiste in de wet blijven.' De stuurgroep houdt het bij haar pleidooi overigens voor strategische samenwerking en hoedt zich voor het propageren van nieuwe bestuursmodellen als gewesten of stadsprovincies.

Maar ook de rol van de provincie moet actiever. Deze moeten niet benauwd zijn om onwillige gemeenten de samenwerking op te leggen. En als de samenwerking niet van de grond komt moet de provincie de gemeenten in het gareel dwingen. De Zeeuw, zelf voormalig gedeputeerde van Noord-Holland, noemt de provinciale projectprocedure als een middel van de provincie om dwingend op te treden.

Het pleidooi voor meer en beter samenwerken maakt gemeentelijke herindeling nog niet overbodig. Sommige gemeenten zijn gewoon te klein om op eigen kracht te voldoen aan de eisen die burgers stellen aan lokaal bestuur en lokale voorzieningen. Of ze missen het vermogen om de lokale problemen aan te pakken. Ook wijst de stuurgroep er op dat effectieve samenwerking tussen gemeenten veronderstelt dat er niet te veel partners zijn. Ook om die reden zal het aantal gemeenten moeten worden verkleind. De claim van centrumgemeenten tot uitbreiding van het grondgebied verdient in veel gevallen steun, zegt de stuurgroep. Voorbeelden zijn onder meer Hoorn en Leiden. Uitbreiding van Venlo met Tegelen biedt de centrumstad onvoldoende soelaas, vindt de stuurgroep.

De provincies zouden bij de gemeentelijke herindeling wel wat meer lef mogen tonen. Voorts vindt de stuurgroep dat de rijks-overheid de gemeenten die heringedeeld worden, beter zou kunnen ondersteunen. Gesproken wordt van 'robuuste financiële compensatie' en van 'een startpakket' ter ondersteuning van de noodzakelijke reorganisaties.

(I.M.)

INTERIM-/PROJECT MANAGEMENT

mediation
ambtenarenrecht
organisatie-advies
juridische controlling
personeelsmanagement

Zwieten ADVIES
ZWOLLE B.V.

PERSOONLIJKHEID PUBLIEK-RECHTELING ADVIES

Postbus 40164, 8004 DD Zwolle
Tel.: 038-4657914

Kanttekeningen bij vorming nieuwe veiligheidsregio's

Gemeenten vrezen verlies greep op brandweer

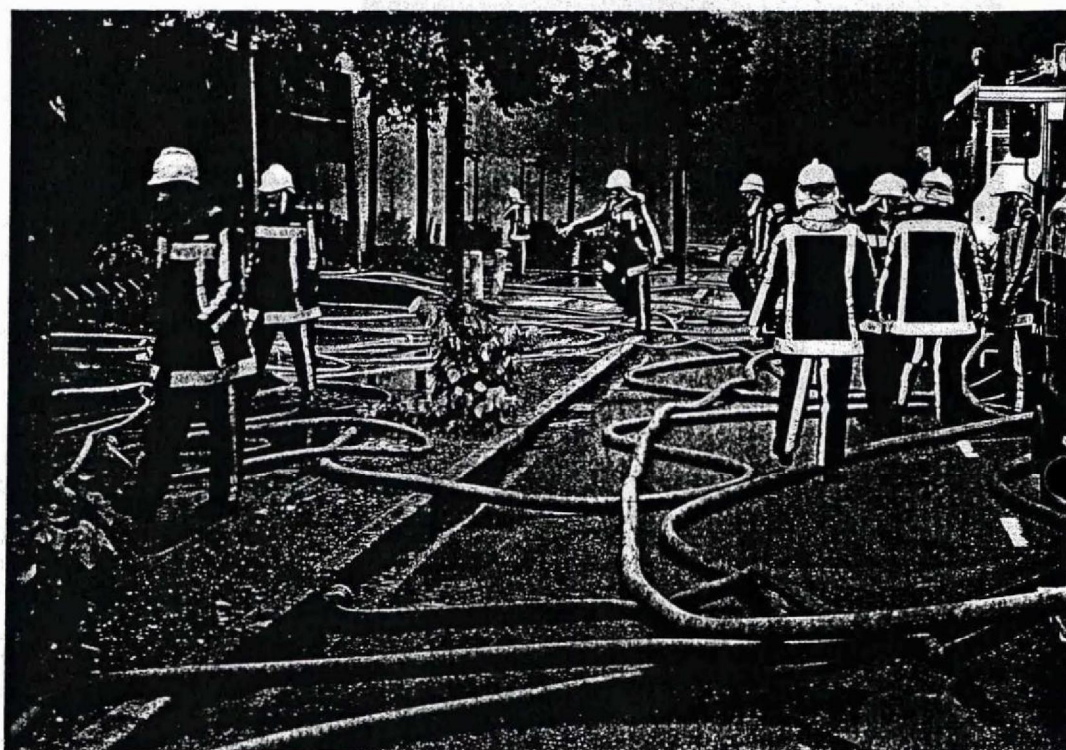


Foto: Willem Middeldorp/H.N.

Gemeenten vrezen hun invloed op de brandweer kwijt te raken bij de vorming van nieuwe veiligheidsregio's. Van staatssecretaris G. de Vries (Binnenlandse Zaken) willen zij garanties dat gemeenteraden ook in de nieuwe opzet zeggenschap houden over de taken en de sterkte van het korps.

Hulpverlening bij een ramp kan sneller en efficiënter als regionale brandweer en geneeskundige hulpdiensten beter samenwerken. De grenzen van de nieuwe regio's moeten straks gelijk lopen met die van de 25 politieregio's. Op dit moment kent Nederland nog 38 brandweerregio's en 26 geneeskundige regio's. Het kabinet heeft voorgesteld de regionale brandweer en medische hulpdiensten per regio in één bestuur te laten opgaan. Het regiobestuur van de politie blijft overigens apart. Gemeenten staan positief tegenover het kabinetsvoorstel, maar willen wel de garantie dat ze de beheersplannen van de brandweer mogen blijven bepalen. Ze vrezen volgens A. Esveld, woordvoerder van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), een regionaal, van boven af opgelegd beleid. Gemeenteraden hechten

aan het behoud van hun invloed, omdat zij ook zelf de brandweer betalen. Jaarlijks geven de gemeenten er gezamenlijk een miljard gulden aan uit. Een regionaal plan zou ze wel eens indirect kunnen dwingen tot het doen van 'verplichte' uitgaven.

Moeite hebben de gemeenten ook met de invloed die de provincie straks krijgt. De bedoeling is dat gedeputeerde staten de regionale beheersplannen voor rampenbestrijding toetsen. 'Deze taak komt nog eens boven de aanwijzingsbevoegdheid van de Commissaris van de Koningin bij de bestrijding van rampen en is daarom overbodig', aldus de VNG in een reactie op het kabinetsvoorstel.

Dr. P. Verhallen, chef van het college van brandweercommandanten, is een warm voorstander van een reorganisatie waarbij brandweer en geneeskundige diensten onder één dak komen. 'Wat je ziet is dat er bij rampenbestrijding onnodig veel langs elkaar heen wordt gewerkt omdat er zoveel verschillende besturen zijn. De brandweer heeft de coördinatie, maar moet wel telkens om hulp aankloppen bij de geneeskundige diensten en is afhankelijk van hun antwoord', zegt hij. Doorgaans komt de gevraagde bijstand er wel, jammer is alleen dat er - juist als elke se-

conde telt - op die manier soms kostbare tijd verloren gaat. Het vormen van één gezamenlijk bestuur blijft vrijwillig. De omvang van de hulpverleningsregio's lichtelijk laten afwijken van de politieregio's is in sommige gevallen mogelijk, maar een regio die niet voldoet aan de maat die het ministerie van Binnenlandse Zaken voorschrijft, ontvangt mogelijk minder geld van het rijk.

(I.M.)

E&SGroep

Advies en Management BV

kwaliteitsbeleid

058 233 78 33

Leeuwarden • Amsterdam • Deventer

Interim management

Advies onderwijs, zorg en welzijn.

www.ens.nl

5.1.2e

Interprovinciaal Overleg



Paraaf secretaris :

Ons kenmerk : 32107/2000

Datum : 12-10-00

Inlichtingen bij : 5.1.2e

Doorkiesnummer : 070 – 888 12 58

Bijlagen : drie

Onderwerp : IPO-reactie op het concept-kabinetsstandpunt Krachtige gemeenten

Voorstel

Instemmen met bijgevoegde IPO-reactie op het concept-kabinetsstandpunt op het eindrapport van de Stuurgroep krachtige gemeenten, getiteld "Gemeenten: méér dan lokaal bestuur".

Toelichting

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vraagt in zijn brief van 3 oktober j.l. (bijlage 2) advies over het concept-kabinetsstandpunt Krachtige gemeenten. De Stuurgroep krachtige gemeenten is in het voorjaar van 1999 ingesteld door de minister van BZK naar aanleiding van de passage in het regeerakkoord waarin het kabinet zijn zorg uitsprekt over het bestuurlijk draagvlak van kleine gemeenten. De stuurgroep heeft een aantal regio's bezocht waar de laatste jaren geen herindeling heeft plaatsgevonden, met als doel het analyseren van maatschappelijke en bestuurlijke knelpunten die de bestuurlijke slagkracht en het probleemoplossend vermogen in betekende mate kunnen aantasten. In de vergadering van uw algemeen bestuur van 22 juni j.l. heeft de voorzitter van de Stuurgroep, de heer F. de Zeeuw, een toelichting gegeven op zijn rapport.

In haar rapport (bijlage 3) komt de stuurgroep tot de volgende algemene conclusies:

- regionale samenhang van opgaven vraagt om bestuurlijke samenhang;
- bestuurlijke samenhang vergt verplichtende samenwerking;
- doeltreffende samenwerking stelt eisen aan maat en schaal van gemeenten: gemeentelijke herindeling blijft vaak onontkoombaar;

- de (regionale) centrumgemeenten moeten worden versterkt;
- de rol van de provincie moet worden versterkt in die zin dat de provincie:
 1. gemeenten uitlokt zelf in beweging te komen en in gang gezette processen stimuleert en faciliteert;
 2. randvoorwaarden stelt en de inzet formuleert vanuit de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur;
 3. knopen doorhakt als consensus stagneert, als gemeenten in de regio zich afzijdig houden, of als gemeentelijke opschaling ten koste dreigt te gaan van centrumgemeenten;
 4. een follow-up geeft, voorzover gemeenten dat zelf niet kunnen of willen;
- de rol van de rijksoverheid dient faciliterend en stimulerend te zijn.

Daarnaast doet de stuurgroep specifieke aanbevelingen voor elk van de door haar bezochte regio's.

Het concept-kabinetsstandpunt gaat in op de vier voornaamste aanbevelingen van de stuurgroep, te weten over schaalvergroting, regionale samenwerking op strategisch niveau, de rol van de provincie en de rol van de rijksoverheid. Daarnaast reageert het kabinet ook op de aan-

Aanbeveling 4: de rol van de rijksoverheid

Wij zijn het eens met de Stuurgroep en het kabinet dat de rol van de rijksoverheid op het gebied van processen van bestuurlijke vernieuwing en verandering vooral stimulerend en faciliterend moet zijn. Het kabinet wil deze rol vormgeven door een verbetering van de financiële regeling van de tegemoetkoming voor heringedeelde gemeenten in de frictiekosten, door een in voorbereiding zijnde kwaliteitsmonitor herindeling en het uitzetten van een voorbereidend onderzoek naar het stimuleren van binnengemeentelijke decentralisatie. Een adequate tegemoetkoming in de frictiekosten van heringedeelde gemeenten, zoals die nu volgens het kabinet totstandgekomen is, is een goede zaak omdat dit ons inziens kan bijdragen aan het wegnemen van financiële belemmeringen in dit verband voor gemeenten. De kwaliteitsmonitor herindeling kan nieuwe inzichten opleveren voor het beter vormgeven van herindelingsprocessen in de toekomst en is om die reden een goed streven. Hoewel wij dit meer een gemeentelijke aangelegenheid achten, zijn wij benieuwd op welke aspecten het voorbereidend onderzoek naar het stimuleren van binnengemeentelijke decentralisatie zich zal richten.

Met vriendelijke groet,
namens het algemeen bestuur van het

5.1.2e



Datum
19 maart 2002

Ons kenmerk
BW2002/63323

De Gedeputeerde staten van Gelderland
postbus 9090
6800 GX Arnhem

PROV. BESTUUR VAN GELDERLAND	
Reg.nr.: BD 2002.5317	KOPIE BEZ. AAN:
Ingek. 22 MAART 2002	
Class.nr. - 2.07.151	
TE BEH. DOOR Bos/Bac.	
KOPIE AAN	

Onderdeel
directoraat-generaal
Openbaar Bestuur

Inlichtingen

5.1.2e
T 5.1.2e
F 5.1.2e

Uw kenmerk
-

Onderwerp

Vervolgtraject Stuurgroep krachtige gemeenten;
verzoek om inventarisatie

Blad
1 van 2

Aantal bijlagen

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bij brief van 15 december 2000 heb ik het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de rapportage 'Gemeenten: méér dan lokaal bestuur' van de Stuurgroep krachtige gemeenten aan de provinciebesturen gezonden. Deze externe stuurgroep heeft indertijd een proces begeleid en gefaciliteerd, waarin gemeenten in een zestal gebieden reflecteerden op hun huidige problemen en plannen ontwikkelden voor de toekomst. De stuurgroep adviseerde tot schaalvergroting van de kleinere gemeenten, waarbij de positie van centrumgemeenten nadrukkelijk in acht genomen dient te worden in combinatie met niet-vrijblijvende samenwerking. Het kabinet deelde de conclusies en de aanbevelingen van de stuurgroep in grote lijnen en waardeerde bovendien met name de werkwijze van de stuurgroep. In genoemde brief heb ik de provinciebesturen van de bij dit traject betrokken zes provincies verzocht om vóór 1 juli 2001 te reageren op het kabinetsstandpunt met een plan van aanpak. Daarin diende in elk geval te worden aangegeven welke procedure er op basis van de conclusies en het advies van de stuurgroep en van het kabinetsstandpunt werd gestart, voorzien van een tijdpad.

Voortgang herindelingsdiscussie in de zes gebieden

Ik ben ingenomen met de daadwerkelijke resultaten die inmiddels in verschillende provincies zijn behaald. Het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in Zeeuws-Vlaanderen is in behandeling door de Tweede Kamer. Provinciale staten van Gelderland hebben op 27 februari 2002 een herindelingsadvies voor de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers vastgesteld. In het kader van de herindelingsprocedure voor West-Friesland hebben gedeputeerde staten van Noord-Holland een herindelingsontwerp vastgesteld.

Naar ons oordeel en onze inschatting zijn thans in onze provincie geen gebieden, zoals door u bedoeld, meer aanwezig, die in aanmerking komen voor het in uw meergenoemde brief bedoelde traject.

Wij hopen u met het vorenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Gelderland: [redacted]

5.1.2e

Commissaris
van de Koningin

wnd. griffier

coll. YV
code: GA/75434