



TIJD VOOR KEUZES!

STRATEGIE VOOR VERDERE SAMENWERKING
TUSSEN DE GEMEENTEN
BERGEN, GENNEP EN MOOK & MIDDELAAR

AANGEBODEN AAN DE RADEN
TER BEHANDELING OP 27 NOVEMBER 2007

Bergen, Gennep, Mook & Middelaar
d.d. 9 november 2007

Colleges van Burgemeester en
Wethouders



TIJD VOOR KEUZES!

STRATEGIE VOOR VERDERE SAMENWERKING TUSSEN DE GEMEENTEN BERGEN, GENNEP EN MOOK & MIDDELAAR

	INHOUD	Blz.
1.	INLEIDING.....	I
2.	BESTAANDE SAMENWERKINGEN.....	2
2.1	DE ORGANISATIE VAN DE SAMENWERKING	2
2.1.1	Er gebeurt heel veel... ..	2
2.1.2	... maar wat er gebeurt, gebeurt versnipperd.....	2
2.1.3	... en op een aantal belangrijke onderwerpen gebeurt tegelijktijd niets.	3
2.2	DE CULTUUR VAN DE SAMENWERKING.....	3
2.2.1	De samenwerking verloopt over het algemeen positief.....	3
2.2.2	...er zijn echter zaken die niet goed gaan.	3
3.	INHOUDELIJKE OVEREENKOMSTEN EN KANSEN	5
3.1	DE GEMEENTEN IN VOGELVLUCHT	5
3.2	WAT BINDT ONS?	6
3.3	WAT KOMT ER DE KOMENDE JAREN OP DE GEMEENTEN AF?.....	7
3.3.1	Fysiek	8
3.3.2	Sociaal	9
3.4	BELEIDSTERREINEN DIE MOGELIJKHEDEN BIEDEN VOOR SAMENWERKING.....	10
3.5	INTERREGIONALE SAMENWERKING	12
3.6	SAMENWERKING TUSSEN AMBTELIJKE ORGANISATIES	12
3.7	CONCLUSIES.....	13
4.	VISIE OP SAMENWERKING.....	14
5.	KEUZE VOOR SAMENWERKING	18
5.1	VOORTZETTING VAN DE HUIDIGE WERKWIJZE	18
5.2	VERDERGAANDE VORMEN VAN SAMENWERKING	18
5.3	FUSIE/HERINDELING	19
5.4	EEN VERGELIJKING VAN DE MENINGEN VAN BESTUURDERS EN AMBTENAREN	19
5.5	CONCLUSIES.....	21



BIJLAGE 1. ANALYSE HUIDIGE SAMENWERKING	22
BIJLAGE 2. SAMENWERKINGSMOGELIJKHEDEN OP KORTE TERMIJN	30
BIJLAGE 3. CRITERIA VOOR HERINDELING	31



I. INLEIDING

De drie gemeenteraden van Bergen, Gennep en Mook & Middelaar hebben zich dit voorjaar uitgesproken voor onderzoek naar verdere samenwerking tussen de drie gemeenten. Daartoe hebben zij de drie Colleges opgedragen een strategische visie te ontwikkelen. Om dit proces mogelijk te maken is een Taskforce Samenwerking ingesteld, bestaande uit de drie burgemeesters, drie wethouders, de drie gemeentesecretarissen en een onafhankelijk extern voorzitter van Berenschot. De weg daar naartoe is neergelegd in het document Tijd voor visie, dat ook door de drie raden is geaccordeerd.

De Taskforce heeft allereerst een inventarisatie gemaakt van alle bestaande samenwerkingsverbanden, zowel tussen de drie gemeenten als met derden waar tenminste één van de drie gemeenten bij betrokken is. In hoofdstuk 2 vindt u de belangrijkste resultaten van deze inventarisatie. Een samenvatting van de inventarisatie is als bijlage opgenomen. De inventarisatie zelf is een zelfstandig document.

Door de Taskforce is een sterke zwakte analyse opgesteld op basis van een groot aantal gesprekken, die Berenschot heeft gevoerd met ambtenaren, maatschappelijke groeperingen, bestuurders en vertegenwoordigers van de bevolking. Ook heeft een gesprek plaatsgevonden met de Raadscommissie Samenwerking, ingesteld door de gemeenteraden van de drie betrokken gemeenten. In hoofdstuk 3 treft u de belangrijkste conclusies van de Taskforce naar aanleiding van de sterke zwakte analyse. In hoofdstuk 3 gaat de Taskforce ook in op wat er de komende jaren aan nieuwe taken op gemeenten afkomt.

Vervolgens heeft de Taskforce zich beraden over de strategische conclusies die hieruit getrokken kunnen worden. Deze visie is verwoord in hoofdstuk 4.

Tenslotte heeft de Taskforce ook gekeken naar opties voor verdergaande samenwerking. Deze staan in hoofdstuk 5. Wat daarvan al op korte termijn gerealiseerd kan worden staat in bijlage 2.

Deze definitieve versie van het visiedocument is tot stand gekomen na aanpassing naar aanleiding van de bijeenkomst met de Raadscommissie Samenwerking op 30 oktober 2007.

2. BESTAANDE SAMENWERKINGEN

In dit hoofdstuk gaan we in op de huidige situatie, aan de hand van de inventarisatie van samenwerkingsverbanden. We beschrijven hoe de bestaande samenwerking eruit ziet en wat daarvan de sterke en zwakke kanten zijn. Daarnaast zal worden ingegaan op de bestuurscultuur binnen de drie gemeenten en de informele contacten.

In de bijlage is een analyse opgenomen van de bestaande samenwerkingsverbanden in de regio. Het betreft alle samenwerkingsverbanden waar tenminste één van de drie gemeenten aan deelneemt. Het overzicht van alle samenwerkingsverbanden is vastgesteld door de Taskforce en in een apart document verschenen en aan de gemeenteraden aangeboden.

2.1 DE ORGANISATIE VAN DE SAMENWERKING

De belangrijkste conclusies uit de analyse zijn de volgende.

2.1.1 Er gebeurt heel veel...

Er wordt door de drie gemeenten op veel gebieden samengewerkt. De inventarisatie leverde meer dan 50 samenwerkingsverbanden op verschillende beleidsvelden op. Hieronder komen zowel formele als informele verbanden voor, kan onderscheid worden gemaakt tussen afstemmings-, beleidsvoorbereidende- kennisuitwisselingsoverleggen en is een verscheidenheid aan juridische vormen te bespeuren die gedeeltelijk tijdelijk en gedeeltelijk structureel van aard zijn. De belangrijkste samenwerkingsgebieden zijn Economie (25% van het totaal) en Onderwijs, Sociale Zaken en Welzijn (23 % van het totaal). Natuurbeheer, RO/Volkshuisvesting en Openbare orde/Veiligheid nemen een gedeelte 3^e plaats in (resp. 11% van het totaal).

In meer dan de helft van de samenwerkingen doen de drie gemeenten mee (54% van het totaal), in 26% van de gevallen betreft het een samenwerking waar zowel Bergen als Gennep deel van uit maken.

2.1.2 ... maar wat er gebeurt, gebeurt versnipperd...

De gemeenten participeren in vele samenwerkingsverbanden, gemeenschappelijke regelingen en informele afstemmingsoverleggen, maar zijn daarin niet altijd consistent. Als het gaat om een eenduidige lijn en een eendrachtig optreden naar buiten toe dan kan worden geconstateerd dat de gemeenten daarin versnipperd opereren. Zo is Mook & Middelaar, mede door haar ligging en de participatie in de Stadsregio Arnhem-Nijmegen, op bepaalde beleidsterreinen meer op het noorden gericht. Gennep participeert als enige van de drie gemeenten in de Regio Venlo en de Floriade.

De bestaande samenwerkingen zijn vaak vrijblijvend van aard en indien geformaliseerd, vaak meer gericht op operationele samenwerking, meer dan op beleidsmatige afstemming. Uit de analyse blijkt dat er door al die samenwerkingsverbanden een overmaat aan bestuurlijke- én ambtelijke drukte is ontstaan, niet alleen binnen de drie gemeenten maar ook breder in de Regio. Veel van deze vormen van samenwerking vragen van alle drie de organisaties afzonderlijk vaak dezelfde inzet en capaciteit, hetgeen inefficiënt is. Er bestaat op bepaalde beleidsterreinen overlap door een veelheid aan samenwerkingsverbanden (bijv. Toerisme en Recreatie) waardoor soms onvoldoende duidelijk is wie waarover gaat en welke onderwerpen op welke overlegtafel thuishoren.

2.1.3 ... en op een aantal belangrijke onderwerpen gebeurt tegelijkertijd niets.

Er zijn verscheidene mogelijkheden geweest waarop een samenwerking tussen de drie gemeenten logisch en wenselijk zou zijn, maar waar dit niet is opgepakt of waar het initiatief is gestrand.

2.2 DE CULTUUR VAN DE SAMENWERKING¹

2.2.1 De samenwerking verloopt over het algemeen positief...

Zo zijn de werkverhoudingen tussen de drie gemeenten relatief goed te noemen. Er wordt op verschillende gebieden samengewerkt, hetzij door de drie gemeenten, hetzij door twee van de drie, al dan niet met externe partners en buurgemeenten. Ambtelijk zijn de bestaande contacten frequent, talrijk en effectief. Met name op het gebied van operationele zaken en bedrijfsvoering is de samenwerking tussen de drie gemeenten redelijk goed ontwikkeld. De ambtenaren weten elkaar over het algemeen goed te vinden. De gemeenten zijn waar het samenwerking betreft pragmatisch ingesteld, een samenwerking wordt aangegaan wanneer deze functioneel is en daardoor meerwaarde oplevert voor alle betrokkenen. Daarbij wordt per onderwerp kritisch gekeken naar potentiële samenwerkingspartners en wordt gekozen voor de best passende constellatie. De drie gemeenten geven allen aan dat de eerste focus waar het samenwerking betreft in principe bij de drie gemeenten ligt, als zijnde 'voorkeurskandidaten'. Maar ook samenwerkingen buiten deze drie worden niet uit de weg gegaan, waarbij ook over de provincie- en landsgrenzen heen gekeken wordt.

Bilateraal zijn het met name Mook & Middelaar en Gennep die elkaar weten te vinden waar het gaat om gezamenlijke beleidsontwikkeling, kennisuitwisseling en het creëren van uniformiteit in beleid. Ook tussen Bergen en Gennep bestaan bilaterale ambtelijke contacten, zij het minder intensief. In de meeste gevallen ontstaan de onderlinge contacten 'van onderop': het gebeurt spontaan zonder dat er expliciet door de bestuurders op wordt gestuurd.

De formele verhoudingen tussen de bestuurders zijn over het algemeen werkbaar te noemen. Men ziet het belang van samenwerking in om de bestuurskracht van de gemeenten te vergroten, al is er verschil van opvatting tussen de bestuurders van Gennep en Mook & Middelaar aan de ene kant en Bergen aan de andere kant over de constellatie waarin dat zou moeten gebeuren. In 2007 is de Taskforce Samenwerking Bergen, Gennep, Mook & Middelaar ingesteld, met als doel het opstellen van een gezamenlijke strategische visie voor de drie gemeenten in de kop van Noord-Limburg. Men is zich bewust van de noodzaak om tot een (gezamenlijke) visie te komen voor het gebied.

2.2.2 ...er zijn echter zaken die niet goed gaan.

De frequentie van de informele contacten tussen de bestuurders is niet optimaal, hetgeen doorwerkt in de formele, zakelijke relaties tussen zowel de bestuurders als de ambtenaren. Bestuurders zoeken elkaar zowel formeel als informeel te weinig op, waardoor onvoldoende mogelijkheden ontstaan om vertrouwen te laten groeien, hetgeen een remmend en in

¹ Naar: SWOT-analyse Bergen, Gennep, Mook & Middelaar 2007

voorkomende gevallen zelfs verlamvend effect heeft op de samenwerking. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat bestuurlijke daadkracht met betrekking tot samenwerking veelal ontbreekt. De gemeenten zijn vooral naar binnen gekeerd en met name Bergen lijkt gesteld op haar autonomie. Laatstgenoemde gemeente brengt regelmatig over het voetlicht dat de ambtelijke organisatie in ruime mate is opgewassen tegen haar taken, hetgeen bij Mook & Middelaar en Gennep zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau als weinig opbouwend wordt ervaren. Er zijn veel regionaal getinte opgaven die in gezamenlijkheid opgepakt zouden kunnen worden, daarvoor moet wel een deel van de autonomie en zelfbeschikking wordt overgedragen aan elkaar. Vooralsnog gebeurt dat slechts in beperkte mate.

Ambtenaren brengen samenwerkingen wel gedeeltelijk tot stand, maar de afwachtende houding die de bestuurders in het algemeen aannemen waar het deze samenwerkingen betreft is geen positieve prikkel voor de ambtenaren die samenwerking willen zoeken.

Vanuit het POL is Gennep aangewezen als centrumgemeente, zij dient als zodanig te opereren in de kop van Noord-Limburg. Dit heeft bij met name Bergen bestuurlijk en ambtelijk tot irritatie geleid. Aan de uitvoering van de centrumrol is Gennep nauwelijks toegekomen. Er zijn wel pogingen gedaan, maar die strandden over het algemeen weer snel. Gennep heeft om verschillende redenen te weinig de regie kunnen voeren en heeft die rol onvoldoende kunnen invullen. Daarbij komt dat het begrip centrumgemeente niet duidelijk is omschreven, het is onduidelijk of het over procesverantwoordelijkheden, regievoering of inhoudelijke thema's gaat. Bergen heeft min of meer bij voorbaat deze rol van Gennep al terzijde geschoven en zich in deze weinig constructief opgesteld. Mook & Middelaar heeft als derde partij wel geprobeerd de twee andere gemeenten om de tafel te krijgen en te houden maar is daar maar beperkt in geslaagd.

Gevolg is dat er weinig tot geen gezamenlijke visie is ontwikkeld op samenwerking op de langere termijn. Voor zover de bestuurders van de drie gemeenten een visie hebben op samenwerking, wordt deze maar in beperkte mate omgezet in daden, de bestuurders zijn vaak niet op de hoogte van de bestaande samenwerkingen die er tussen de ambtelijke organisaties bestaan. Samenwerkingen zijn vooral operationeel en functioneel van aard en wanneer ze beleidsmatig van aard zijn, zijn ze over het algemeen abstract geformuleerd en ontbreken inhoudelijke visie en verdieping. De agenda's zijn verschillend want niet op elkaar afgestemd. Samenwerking wordt niet altijd als wederkerig ervaren, wanneer een gemeente zich inzet voor een andere gemeente is het geen automatisme dat daar iets voor terug wordt gedaan.



3. INHOUDELIJKE OVEREENKOMSTEN EN KANSEN

Dit hoofdstuk beslaat de inhoud van mogelijke toekomstige samenwerking.

3.1 DE GEMEENTEN IN VOGELVLUCHT

De gelijkenissen tussen de drie gemeenten waar het de opgavenprofielen, taken en regionale positie betreft, zijn groot. Ook qua demografische kenmerken, bedrijfsvoering en toekomstbestendigheid vertonen de gemeenten overeenkomsten. Het biedt veel kansen voor samenwerking.

Bergen

De gemeente Bergen heeft een groen en landelijk karakter, onder meer door het Nationaal Park dat een groot deel van de oppervlakte bestrijkt. De gemeente zet in op het behoud van de ruimtelijke, economische en sociale kwaliteiten. De gemeente kent veel mogelijkheden voor verblijfsrecreatie en er worden veel initiatieven ontplooid om de toeristisch-recreatieve sector een impuls te geven. De agrarische sector, waaronder tuinbouw, is in Bergen nog een economische sector van belang, daarnaast is dienstverlening een groeiende sector. Belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren is het versterken van de leefbaarheid in de kernen en het instandhouden van de vitaliteit van de gemeente.

Gennep

De gemeente Gennep kent een overwegend landelijk karakter, de hoofdplaats Gennep heeft een meer stedelijke structuur. Gennep kan worden gekarakteriseerd als een werkgelegenhedsgemeente met het accent op industrie en dienstverlening. Daarnaast is gezondheidszorg en welzijnzorg een belangrijke sector met één grote zorginstelling. De gemeente herbergt meerdere bedrijventerreinen, een Regionaal Overslag Centrum is momenteel in ontwikkeling in de haven aan de Maas. Landbouw is een belangrijke sector, de gemeente heeft veel natuurwaarden en mogelijkheden voor verblijfsrecreatie.

Mook & Middelaar

De gemeente Mook & Middelaar is een landelijke gemeente met veel natuurwaarden, waaronder de uitgestrekte Mookerhei en de Mookerplas. De gemeentelijke speerpunten zijn het versterken van de toeristisch-recreatieve sector, het verbeteren van de leefbaarheid, economische zaken en welzijn. Op het gebied van brandweer en rampenbestrijding heeft de gemeente samenwerking met Limburg, op het gebied van Verkeer & Vervoer, Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Economie neemt de gemeente door haar lidmaatschap van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen een bijzondere positie in.

Een vergelijking van deze omschrijvingen leert dat de drie gemeenten veel overeenkomsten hebben. Datzelfde geldt voor de opgaven waarvoor zij zich nu, en in de komende jaren gesteld zien. De overeenkomst waar het de opgaven betreft vormt eveneens een bindende

factor. Hieronder volgt een overzicht van belangrijke opgaven en taken, die de drie gemeenten gemeenschappelijk hebben.

3.2 WAT BINDT ONS?²

De karakteristieken in de bestuurskrachtmeting komen sterk overeen, er zijn vele gemeenschappelijke elementen. Dit komt ook terug in de beschrijvingen in paragraaf 3.1. Het landelijk gebied biedt van oudsher ruimte aan landbouw, grote bos- en natuurpartijen en water. In het gebied verspreid liggen woonkernen, overwegend dorpen met een kleinschalig karakter. Daarnaast zijn er verspreid gelegen toeristische voorzieningen. Grondgebonden landbouw in de drie gemeenten kan een rol als ruimtegebruiker en beheerder van het landelijk gebied behouden. De niet-grondgebonden landbouw daarentegen is dan wel van groot economisch belang, maar vormt ook een dreiging voor het landelijk gebied. De reconstructie zal deze trend moeten ombuigen in een meer duurzame richting.

Nieuwe economische dragers in de plattelandskernen en deels ook op het platteland zelf worden steeds belangrijker, mits zij bijdragen aan de kwaliteit van de natuurlijke omgeving. Naast toerisme en vrijetijdseconomie valt hierbij te denken aan kleinschalige dienstverlening. Het landelijk gebied dient in de toekomst vitaal te blijven, met voldoende dynamische plattelandskernen om een goed woon- en leefklimaat voor de binnen de drie gemeenten wonende en werkende bevolking te bieden. Op het gebied van landbouw, toerisme, vrijetijdseconomie, natuur, water en landschap is een kwaliteitslag nodig.

Op basis van vorenstaande komt de Taskforce tot de conclusie dat de drie gemeenten de volgende gemeenschappelijke ambities zou kunnen formuleren:

1. **Het verhogen van de dienstverlening aan de burgers**

De gemeenten willen de burgers ook in de toekomst goed kunnen bedienen. Gezien het feit dat er nieuwe taken door de gemeenten zullen moeten worden uitgevoerd in het kader van de decentralisatie zal daar concreet invulling aan gegeven moeten worden. Het kernenbeleid binnen de drie gemeenten dient goed op orde te zijn, opdat de dienstverlening zo optimaal mogelijk afgestemd kan worden aan de behoeften van de inwoners. De huidige ambities van de drie gemeenten waar het kernenbeleid en leefbaarheid betreft moeten in de toekomst worden versterkt. Het kwaliteitsniveau, de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van de gemeentelijke dienstverlening moet zo sterk mogelijk aansluiten bij de wensen van de inwoners.

2. **Het versterken van de economische ontwikkeling**

De drie gemeenten moeten komen tot een brede economische ontwikkeling, waarbij alle economische activiteiten die invloed hebben op de mensen in de gemeenten worden betrokken. Dus niet alleen toerisme. Economie bindt, belangrijkste activiteiten zijn handel, dienstverlening, logistiek (weg, water, lucht) en industrie; de agrarische sector en toerisme. Dit is grotendeels in lijn met de visie van de Provincie op het gebied.

De bedrijventerreinen De Brem en De Grens bieden plaats aan overwegend lokaal georiënteerde bedrijvigheid en hebben daarnaast een regionale opvangfunctie voor logistiek-industriële bedrijven. Ook hebben deze bedrijventerreinen een opvangfunctie voor omliggende gemeenten in het landelijk gebied waar geen bedrijventerreinruimte

² Deels gebaseerd op de ‘Samenvatting Ontwerp Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006’

meer voor handen is. Nieuwe bedrijventerreinen worden in het landelijk gebied niet voorzien, er moet dan ook zorgvuldig met de (rest-)capaciteit worden omgegaan.

3. Het verbeteren van de woonfunctie

Het POL stelt dat het bebouwingsarm karakter van de streek gehandhaaft blijft. Behoud en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden zijn richtinggevend, ook wordt het belang van instandhouding van een goede toeristisch-recreatieve structuur en een op het landschap georiënteerde landbouw als belangrijke pijlers gezien. Het maakt de drie gemeenten tot een aantrekkelijke woonomgeving met veel natuurwaarden, ook in de toekomst.

4. Het verhogen van de leefbaarheid

De plattelandskernen zijn overwegend kleinschalig van karakter, het is van belang dat de vitaliteit van de dorpen behouden blijft. Het instandhouden van winkels en publieksvoorzieningen in de plattelandskernen vraagt de nodige aandacht, net als de bereikbaarheid per (openbaar) vervoer.

Om de trend van de vergrijzing te breken is het van belang dat de voorzieningen op peil blijven en dat er nieuwe voorzieningen worden geboden aan jongeren en starters om te voorkomen dat zij wegtrekken. De aantrekkingskracht op jonge gezinnen is essentieel en speelt in vrijwel alle kernen. Kleine kernen hebben behoefte aan speelvoorzieningen, basisscholen, zorg aan huis, verkeersverbindingen, etcetera. Hier ligt een belangrijke ambitie voor de drie gemeenten.

3.3 WAT KOMT ER DE KOMENDE JAREN OP DE GEMEENTEN AF?

Decentralisatie is voor gemeenten de komende tijd een kernbegrip. In het bestuursakkoord dat Rijk en gemeenten met elkaar sloten in de zomer van 2007 staat dat gemeenten meer beleidsruimte wordt gegeven, dat bevoegdheden worden gedecentraliseerd en dat het aantal specifieke uitkeringen wordt verminderd. De controlelast van gemeenten door het Rijk wordt vermindert. Steeds meer is verantwoording geregeld met "SiSa": single information, single audit. De gemeente hoeft maar eens per jaar verantwoording af te leggen aan bijvoorbeeld het rijk over de verkregen gelden. De gewone controle dient in het normale verkeer tussen het College van B&W en de gemeenteraad plaats te vinden.

Het doel van decentralisatie is het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger te brengen, maar gemeenten moeten dat wel kunnen waarmaken. De regelgeving vanuit de EU is complex, bijvoorbeeld op het gebied van milieuvergunningen, maar gemeenten zijn zelf verantwoordelijk aan die regelgeving te voldoen.

Gemeenten moeten werken aan voldoende bestuurskracht door benchmarks, samenwerking met andere gemeente of herindeling. Er wordt in het bestuursakkoord een nieuw beleidskader voor herindeling aangekondigd dat naar de Tweede Kamer gestuurd zal worden. Op het gebied van samenwerking zal de Wet Gemeenschappelijke Regelingen worden herzien.

Een greep uit de nieuwe wetgeving waar gemeenten de komende tijd mee te maken krijgen:

- de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (de omgevingsvergunning)
- de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening
- de Europese grondwaterrichtlijn
- de grondexploitatiewet
- de Wet op de Archeologische Monumentenzorg
- het Activiteitenbesluit (vanuit Project modernisering algemene regels voor vermindering administratieve lasten bedrijven)
- de nieuwe Aanbestedingswet
- de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen.

Enkele van deze ontwikkelingen vragen grote inspanningen van gemeenten. Daarnaast zal het voor kleine gemeenten moeilijk worden op de hoogte te blijven van nieuwe ontwikkelingen en deze met voldoende expertise toe te passen.

Opgemerkt moet worden dat door de decentralisatie gemeenten wel vaak aan schaalvergroting moeten doen. Het is de uitdaging voor gemeenten hoewel ze moeten opschalen, toch dicht bij de burger te blijven.

Naast een toename in kwantitatieve zin, is er ook sprake van toename in kwalitatieve zin. Vanuit het bestuur en burger worden er namelijk steeds hogere eisen gesteld. Daarbij gaat het om toenemende eisen op het gebied van rechtmatigheid en aansprakelijkheid en om een steeds verdergaande juridisering. Daarnaast gaat het ook om factoren als transparantie en kwaliteit van bestuur. Gemeenten functioneren bovendien binnen een steeds complexere samenleving met mondigere burgers die hoog-specialistische diensten eisen, die grote investeringen vragen in bijvoorbeeld ICT-apparatuur en personeel. Deze maatschappelijke trends vereisen passende reacties, gebaseerd op bijbehorende deskundigheid.

Ook de financiële druk op de gemeenten wordt groter. Er is sprake van een vermindering van budgetten van de gemeenten en de mogelijkheden in het eigen belastinggebied zijn beperkter geworden. Tegelijkertijd is er een verschuiving gaande van taken met grotere financiële risico's van de centrale overheid naar de gemeenten.

Het resultaat van deze ontwikkelingen is dat er steeds meer bestuurlijke slagvaardigheid gevraagd wordt en daarmee samenhangend steeds meer maatwerk-ondersteuning vereist is vanuit de ambtelijke organisaties.

3.3.1 Fysiek

Een punt waar de decentralisatie al zichtbaar is, zijn de omgevingsvergunning (Wabo) en de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) introduceert de omgevingsvergunning. In de omgevingsvergunning worden in ieder geval vrijwel alle vergunningstelsels uit de VROM-wetten opgenomen. Dit betreft bijvoorbeeld de bouwvergunning, kapvergunning en milieuvergunning, maar ook de monumentenvergunning. Daarnaast hebben provincies, gemeenten en waterschappen

allerlei verordeningen met verschillende toestemmingsvereisten. Ook deze toestemmingen worden meegenomen.

Uit de handreiking die VROM heeft uitgegeven (de Omgevingsvergunning georganiseerd) komt naar voren dat in de toekomst aan de gemeenten de volgende eisen worden gesteld: gemeenten dienen 1 loket te hebben, moeten een aanvraag digitaal kunnen ontvangen, moeten 1 vergunning kunnen afgeven, moeten gecoördineerd toezicht kunnen organiseren en moeten kunnen optreden als 1 geïntegreerd orgaan.

3.3.2 Sociaal

In het sociale domein is de laatste jaren veel bij gemeenten neergelegd, bijvoorbeeld onderwijshuisvesting of een bepaalde budgetverantwoordelijkheid bij het verstrekken van uitkeringen. De recentste grote decentralisatie is de Wet Maatschappelijke ondersteuning, kortweg WMO. Per 1 januari 2007 heeft de gemeente de verantwoordelijkheid over de uitvoering van de WMO. Het maatschappelijke doel van de Wmo is 'meedoen', al of niet geholpen door vrienden, familie of bekenden. Als die hulp er niet of onvoldoende is, dan is er ondersteuning vanuit de gemeente. Het eindperspectief van de Wmo is een samenhangend lokaal beleid op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning en op aanpalende terreinen. Voor mensen die langdurige, zware zorg nodig hebben is en blijft er de AWBZ.

De Wvg en de Welzijnswet vielen al onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Door de invoering van de Wmo is daar een deel van de AWBZ en de OGGZ bijgekomen. De grootste verandering is de bundeling van de wetten en de verandering in de sturingsfilosofie. Door een bundeling van de wetten is integraal beleid mogelijk. Dit betekent dat gemeenten alle diensten goed op elkaar moeten afstemmen. De verandering in de sturingsfilosofie houdt in dat gemeenten verantwoording afleggen aan hun eigen inwoners in plaats van aan het rijk. Het is dus belangrijk dat gemeenten alle partijen goed betrekken bij het ontwikkelen van het beleid.

Naast de uitvoering van de Wmo krijgt de gemeente binnen het sociale domein de verantwoordelijkheid voor de oprichting van centra voor jeugd en gezin. Onderdelen van het concept Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) zijn een inloofunctie (een fysieke plek), lichte hulp (bij gedragsproblematiek, opvoedhulp) en een logistieke- en distributiefunctie (coördineren van inzet van hulp bij meervoudige problemen).

3.4 BELEIDSTERREINEN DIE MOGELIJKHEDEN BIEDEN VOOR SAMENWERKING

De belangrijkste kansen op het gebied van samenwerking liggen voor de drie gemeenten op het gebied van:

a. Economie

- *Toerisme en Recreatie*

De drie gemeenten participeren in een groot aantal verbanden op het gebied van Toerisme en Recreatie. De belangrijkste gemeenschappelijke deler is het Maasduinen-gebied, waar zowel de drie gemeenten als Arcen & Velden deel van uitmaken. Het is een duidelijk afgebakend gebied met overeenkomsten in recreatief aanbod. Het gebied is goed in de markt te zetten richting Duitsland, Brabant, het Knooppunt Arnhem-Nijmegen en het Zuiden.

Daarnaast biedt de Maas een groot aantal mogelijkheden in de vorm van pleziervaart en dagrecreatie. Aangezien de Maas langs de drie gemeenten loopt biedt het goede kansen voor gezamenlijke ontwikkeling.

- *Bedrijventerreinen*

Gennep en Bergen hebben via een industrieschap de exploitatie van bedrijventerrein 'De Grens' tot een succes weten te maken. Momenteel wordt bekeken of de drie gemeenten (dus inclusief Mook & Middelaar) bedrijventerrein 'De Brem' op een soortgelijke wijze tot een succes kunnen maken. Dit biedt een goede kans om gedrieën tot een integrale visie op bedrijvigheid binnen de gemeentegrenzen te komen, zeker ook nu in Gennep een Regionaal Overslagcentrum wordt gerealiseerd.

Waar het afstemming betreft op het gebied van de ontwikkeling van bedrijventerreinen, zou deze moeten worden gezocht binnen de Regio Noord-Limburg. Door de afstemming te zoeken kunnen bedrijventerreinen in dit gebied elkaar waar nodig aanvullen en versterken, in plaats van met elkaar te concurreren.

- *Projecten als Floriade, Greenport etc.*

Op grotere schaal spelen eveneens interessante ontwikkelingen die een investering waard zijn. Bij de Floriade is Gennep al aangehaakt, daarvan zouden Mook & Middelaar en Bergen ook de vruchten kunnen plukken. Met het toewijzen van de 'Greenport-status' door het Rijk aan een groot deel van de Provincie Limburg zijn vele kansen geschapen voor de agro-business en aanverwante sectoren. Deze kansen moeten door de drie gemeenten worden benut, niet in de laatste plaats omdat het inhoudelijk aansluit bij de economische pijlers van de drie gemeenten.

b. Ruimtelijke Ordening en Wonen

- Natuur- en leefomgeving

De drie gemeenten worden gekarakteriseerd door een groene leefomgeving en een hoge score op natuurwaarden. Het heeft daardoor een belangrijke regionale recreatieve functie, waarbij met name dagjesmensen uit de stedelijke agglomeraties in het noorden en zuiden gebruik maken van de recreatieve voorzieningen.

- Kwaliteit van wonen

De groenwaarden maken het gebied tot een prettige woonomgeving voor mensen die het buitenleven zoeken.

Met het oog op de voortschrijdende vergrijzing is het ook van belang nieuwe inwoners van buitenaf aan te trekken. Daarbij moet niet alleen op (kapitaalkrachtige) ouderen worden ingezet, maar ook op het jongere deel van de bevolking om de vergrijzing te verminderen en het voortbestaan van dienstensectoren als de zorg te garanderen.

Er vertrekken te veel jonge mensen uit de regio, er ligt een opgave voor de drie gemeenten om te bevorderen dat jongeren hun werk en wonen binnen hun eigen gemeente of binnen de subregio vinden. Met betrekking tot de vergrijzing geldt dat de juiste keuzes moeten worden gemaakt op het gebied van bouwen voor ouderen. Beide voornoemde ontwikkelingen brengen het gevaar van achterblijvende bevolkingsgroei en een te hoge mate van vergrijzing met zich mee.

- Ruimtelijke ordening

Bij alle opgaven op het gebied van ruimtelijke ordening is het van belang dat het gebied haar groene, landelijke karakter behoudt. Woningbouw en economische bedrijvigheid zouden zo moeten worden gepland dat dat gewaarborgd is. Om tot een evenwichtige Ruimtelijke Ordening te komen zou gedacht kunnen worden aan een gebiedsvisie op de regio Maasduinen. Bouwopgaven (regionaal volkshuisvestingsplan) dienen vorm te krijgen in de beschikbare ruimte met afstemming op landschappelijke belemmeringen.

c. Zorg, Welzijn, Sociale Zaken, Onderwijs

De drie gemeenten kunnen in deze onderwerpen gezamenlijk optreden. Te denken valt daarbij aan de uitvoering van de WMO en een Regionale Sociale Dienst. Daarbij zijn wel externe partners nodig, aangezien de schaalgrootte van de onderwerpen een groter samenwerkingsverband met meer gewicht vereist dan de drie alleen.

Waar het onderwijs betreft is het mogelijk de huidige situatie voort te zetten, waarbij de inwoners naar eigen keuze gebruik maken van de faciliteiten van scholen in de omliggende gemeenten.

3.5 INTERREGIONALE SAMENWERKING

De drie gemeenten zijn zich bewust van hun positie ten opzichte van gemeenten en organisaties om hen heen en de impact die deze gremia hebben. Niet alleen zijn contacten met andere gemeenten van vitaal belang, ook de contacten met boven- en intergemeentelijke overleg- en samenwerkingsorganen zijn cruciaal. Daartoe is het van belang dat de gemeenten voldoende slagkracht en voldoende gewicht ontwikkelen om een gesprekspartner van formaat te kunnen zijn.

In heel Limburg is een trend van opschaling gaande. Maatschappelijke organisaties organiseren zich op steeds hoger niveau met een grotere schaal. Zo zijn bestuurlijke organisaties op het gebied van onderwijs, zorg en wonen steeds meer in subregionaal verband georganiseerd en vanuit die subregionale constellatie treden zij op als gesprekspartner voor de lokale overheid. Het maakt dat de onderhandelingsverhoudingen veranderen. Drie kleine gemeenten afzonderlijk zullen nog meer moeite hebben om hun belangen naar tevredenheid te behartigen, daarvoor zullen zij gezamenlijk moeten optrekken. Op bepaalde beleidsterreinen zal zelfs dat onvoldoende blijken en zullen de drie met nog andere gemeenten in gezamenlijkheid moeten optrekken om een slagvaardige onderhandelingspartner te kunnen zijn. Niet alleen het gewicht dat een grotere gemeente in de schaal kan leggen is daarbij belangrijk, ook de specialisatiegraad van de medewerkers bepaalt de slagkracht.

3.6 SAMENWERKING TUSSEN AMBTELIJKE ORGANISATIES

Over het algemeen is de bezetting per product minimaal, bovendien bestaat een relatief aanzienlijk deel van de organisaties uit tijdelijke krachten en externe inhuur. Deze bezettingsgraad is risicovol vanwege moeilijkheden die ontstaan bij vervanging bij ziekte en (langdurige) afwezigheid.

Naast de uitvoerende taken blijft er slechts zeer beperkt ruimte over om beleidsterreinen in hun volle omvang en potentie te ontwikkelen, de bijbehorende specifieke kennis te vergaren en om veranderende wetgeving bij te houden en te leren toepassen. De gemeenten moeten sterk inzetten op de beheerstaken en komen daardoor onvoldoende toe aan ontwikkeltaken en het maken van onderbouwde strategische keuzes.

Door meer samen te werken met elkaar en *gezamenlijk* met de omliggende gemeenten, maatschappelijke organisaties en hogere overheden zou een kwaliteitsslag en een kostenbesparing kunnen worden gerealiseerd. Er kan beter gekwalificeerd personeel worden aangenomen voor de ambtelijke organisatie(s), functies die in de drie gemeenten op vrijwel identieke wijze uitgevoerd moeten worden kunnen gezamenlijk ter hand genomen worden. Dit wordt mede mogelijk gemaakt door het feit dat de drie gemeenten op cultureel-, landschappelijk-, sociaal-, economisch- en demografisch gebied sterke gelijkenissen vertonen. Zaken die nu parallel en dus dubbel in de drie gemeenten gebeuren zouden (deels) ineens kunnen worden geschoven waardoor minder capaciteit nodig is en meer middelen beschikbaar komen voor meer specialistische medewerkers. Daarnaast biedt samenwerking de kans om als eenheid naar buiten te opereren. Op die wijze kunnen de drie gemeenten zich krachtiger opstellen naar de organisaties en overheden om hen heen. Ook worden ze een interessantere partij voor maatschappelijke partners, die nu nog met de drie individuele gemeenten afspraken moeten maken.

Op basis van het benchmarkonderzoek in 2002 concludeerde Berenschot dat de ideale omvang van een gemeente tussen de 20.000 en 80.000 inwoners ligt, een conclusie die anno 2007 nog steeds geldig is. We hebben het dan over ideaal in relatie tot de efficiëntie en effectiviteit van het ambtelijk apparaat en de aard en omvang van de gemeentelijke problematiek³. Een omvang van minder dan 20.000 inwoners brengt belangrijke nadelen met zich mee en datzelfde geldt voor een omvang van meer dan 80.000 inwoners. Het is niet zo dat hele grote of hele kleine gemeenten het niet goed doen. Wel vinden wij dat zij vanwege hun ongunstige schaal voor een moeilijkere opgave staan.

Daarmee bedoelen we zeker niet dat 20.000 inwoners de ondergrens van een gemeente moet zijn. Ook een kleine gemeente kan goed functioneren, indien zij een adequaat antwoord vindt op de nadelen waarmee zij geconfronteerd wordt. Ditzelfde geldt voor een gemeente met circa 90.000 inwoners. Onder de circa 10.000 inwoners en boven de circa 90.000 inwoners worden de nadelen zeer sterk.

Een gemeente met een omvang van tussen de 20.000 en 80.000 inwoners heeft belangrijke voordelen. Deels hebben deze voordelen te maken met de goed hanteerbare omvang van het ambtelijk apparaat.

In bijlage 2 worden een aantal concrete mogelijkheden gegeven waarop op korte termijn samenwerking kan worden gezocht.

3.7 CONCLUSIES

Willen de gemeenten ook in de toekomst als sterke regio kunnen optreden dan is het van belang dat zij gezamenlijk optreden naar omliggende bestuurlijke entiteiten en organisaties. Er is in heel Limburg een trend van schaalvergroting gaande, daarbinnen is het van belang enig gewicht en omvang te hebben om mee te kunnen blijven spelen als een partner waarmee rekening gehouden dient te worden.

De taken die de komende jaren op de gemeenten afkomen kunnen niet naar behoren door de afzonderlijke gemeenten op adequate wijze worden vervuld. Daarvoor zijn zij simpelweg te klein en is er onvoldoende kennis in huis, zowel kwalitatief als kwantitatief. Voor bepaalde taken en uitdagingen is ook de schaal van de drie gemeenten te klein en zal samenwerking moeten worden gezocht met partners in de omgeving.

Deze conclusies, met parallel daaraan de kennis vanuit de benchmarkonderzoeken laat zien dat gedeeltelijk of volledig samengaan van de ambtelijke organisaties nodig is om als bestuur slagvaardig te kunnen blijven. Willen de drie gemeenten alle wettelijke basistaken naar behoren kunnen uitvoeren, een sterke partner in de regio zijn en de gedeelde strategische ambities waar maken, dan is een op korte termijn volledig samengaan van de drie ambtelijke organisaties onontkoombaar.

³ Wij realiseren ons dat bij de bepaling van de ideale omvang van een gemeente naast deze dimensie ook andere dimensies denkbaar zijn, waaronder geografische, culturele en economische dimensies.

4. VISIE OP SAMENWERKING

Bestuurlijk veranderde Noord-Limburg de laatste jaren in hoog tempo en deze ontwikkeling zal zich de komende jaren in sterke mate voortzetten. De veertien gemeenten in het Noorden van Limburg zoeken naar mogelijkheden om tot een (formele) samenwerking te komen, de Provincie voert de druk op om tot een gemeentelijke opschaling te komen. De gemeenten zelf zoeken elkaar op en brengen bi- en multilaterale samenwerkingen tot stand, zoals bijvoorbeeld Horst aan de Maas en Sevenum met een bestuursakkoord. Maar ook wordt er door de gemeenten zelf naar hun omvang gekeken en veelal geconcludeerd dat er iets moet gebeuren, wil men de bestuurskracht waarborgen en de bevolking ook in de toekomst in bevredigende mate van dienst te kunnen zijn. Maasbree, Meijel, Kessel en Helden bijvoorbeeld onderzoeken verregaande samenwerking met het uitzicht op fusie, terwijl anderen achter de schermen de mogelijkheden van samenwerkingsverbanden of fusies onderzoeken en partners proberen te vinden.

Bergen, Gennep en Mook & Middelaar zijn van mening dat er met het oog op de toekomst stappen moeten worden gezet. Aan de ene kant is het de vraag in hoeverre de gemeenten het zelfstandig redden gezien de verdergaande decentralisatie en de nieuwe taken die op de gemeenten afkomen. Hoewel de precisie van het instrument ter discussie wordt gesteld, wijzen de bestuurskrachtmetingen van de Provincie uit dat de drie gemeenten op dit gebied al tegen problemen aanlopen en dat dit in de toekomst naar verwachting alleen maar groter zal worden. Aan de andere kant betekent de genoemde trend van toenadering tussen de omliggende gemeenten ook dat de relatieve kracht van de drie gemeenten als gesprekspartner voor derden afneemt. Zij krijgen te maken met sterkere, beter georganiseerde partners die op een grotere schaal en op een hoger strategisch niveau participeren en die hen, zéker afzonderlijk, minder serieus zullen nemen als gesprekspartner.

Maatschappelijke en economische groepen organiseren zich steeds vaker in grotere verbanden die de gemeentegrenzen (zelfs van de drie gezamenlijk) veelal overtreffen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de agribusiness (met belangrijke relaties met Brabant en Duitsland), het toerisme (Maasduinen), industriële samenwerking (Industriële kring Land van Cuijk en Noord Limburg) en de Kamer van Koophandel (heel Limburg). Dit vraagt van gemeenten om gezamenlijk beleid en een krachtige gesprekspartner.

Deze ontwikkelingen zijn van groot belang voor de toekomst van de drie gemeenten en bepalen min of meer het kader waarbinnen de strategische visie vormgegeven moet worden. Het maakt de noodzaak om tot actie over te gaan, in welke vorm ook, duidelijk.

Wanneer informele context en de bestuurlijke geschiedenis buiten beschouwing worden gelaten en er puur geografisch naar het gebied wordt gekeken, dan valt op dat de drie gemeenten logische samenwerkingspartners zijn⁴. Allen zijn landelijke Limburgse gemeenten bestaande uit meerdere kernen, geen van allen hebben zij Limburgse bureaus aan de west- of oostzijde van hun gemeentegrenzen en de Provinciegrens loopt boven hen langs. Het is een langgerekt, smal gebied waarbinnen duidelijk overeenkomsten bestaan waar het gaat om economische ontwikkeling en - oriëntatie, structuurvisie op het gebied en de bestuurlijke opgaven waarvoor de gemeenten zich gesteld zien. De bevolking ziet zich

⁴ Vanuit geografisch oogpunt zou ook de kern Arcen erbij passen.

niet geremd door de gemeente- en provinciegrenzen, zo zijn de burgers van Bergen voor hun stedelijke winkelvoorzieningen op het westen en het zuiden georiënteerd, waar Mook & Middelaar meer op het noorden gericht is. Waar het onderwijs betreft is dat weer anders en zijn duidelijke lijnen naar het Land van Cuijk en Venray te ontwaren. Er zijn ook samenwerkingsverbanden met het Land van Cuijk.

Om op krachtige wijze de toekomst tegemoet te kunnen treden kiezen de drie gemeenten bewust voor vormen van samenwerking die het best bij de respectievelijke onderwerpen passen. Daarbij wordt er naar gestreefd om samenwerkingen zoveel als mogelijk gedrieën vorm te geven: de drie gemeenten gezamenlijk vormen de basis voor samenwerking met anderen. Hierbij zal per gebied worden bekeken of een aanpak met de drie gemeenten past. Wanneer blijkt dat een samenwerking met de drie niet tot de gewenste resultaten zal leiden, omdat de schaal en omvang te beperkt zijn, dan zal worden gekeken naar een constellatie waarin wel het gewenste gewicht wordt bereikt. Uitgangspunt hierbij is dat in ieder geval de drie gemeenten daarin participeren en als eenheid optreden via een door hen allen onderschreven programma van eisen of intentieverklaring. Kortom: of met zijn drieën, of *gezamenlijk* met andere partners. Dit voorkomt ook dat er keuzes gemaakt moeten worden per onderwerp, of al dan niet wat dat specifieke onderwerp betreft gedrieën of anderszins opgetreden moet worden. De verschillen tussen de drie gemeenten zijn marginaal qua oriëntatie en opgaven waar het het gemeentelijk bestuur betreft. Het is dan ook aan te bevelen dat zelfs op terreinen waar samenwerking met andere partners misschien meer voor de hand zou liggen er toch voor te kiezen om zowel Bergen als Gennep als Mook & Middelaar hierbij te betrekken. Een gezamenlijke visie op het gebied is daarbij het inhoudelijk uitgangspunt.

Naast deze uitgangspunten voor de beleidsmatige samenwerkingen zijn er ook uitgangspunten te definiëren waar het de operationele samenwerking betreft. Zoals gesteld in 3.6 is een forse kwaliteitsslag te maken door op operationeel terrein te gaan samenwerken. Het gaat dan niet alleen om ondersteunende diensten zoals financiën, personeelszaken en ICT, maar ook om gezamenlijke beleidsuitwerking en –uitvoering. Het in gezamenlijkheid ontwikkelde beleid wordt ook in gezamenlijkheid uitgewerkt en uitgevoerd, zodat de gekozen gezamenlijke richting ook daadwerkelijk uitmondt in een parallelle koers.

De drie gemeenten hebben ook gezamenlijk geen toekomst zonder vruchtbare samenwerking met anderen. Het voortbestaan van de gemeenten is afhankelijk van de mate waarin met anderen kan worden samengewerkt. De belangrijkste uitdaging van de drie gemeenten gezamenlijk is dan ook een goede samenwerking te ontwikkelen op zowel de horizontale als de verticale geografische as, op juist gekozen gebieden. Voor elk beleidsgebied kan dat een andere samenwerkingslijn zijn.

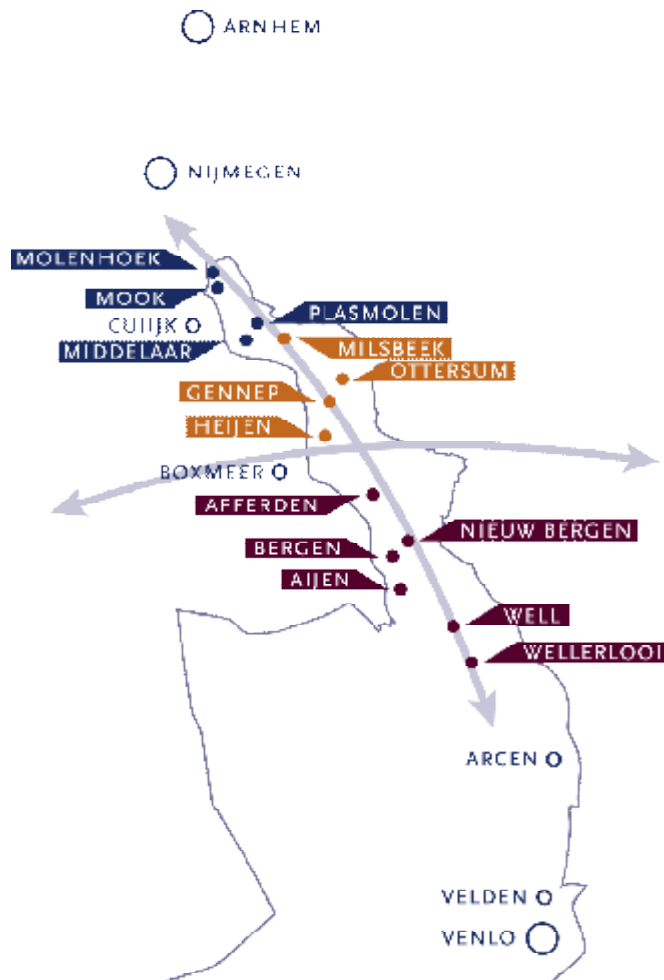
De drie gemeenten hebben zelf geen stedelijke functie. Daarvoor maken zij dankbaar gebruik van Nijmegen in het noorden en Venlo in het zuiden. Het lijkt verstandig hierin gezamenlijk heldere samenwerkingsafspraken te maken, vooral op het gebied van het gebruik van onderwijsvoorzieningen en promotie van recreatie en toerisme.

In de noord-zuid as speelt ook de regio Noord Limburg een belangrijke rol. Samen met Venlo maken de drie gemeenten deel uit van de regio Noord Limburg (totaal 14 gemeenten). Naar verwachting zal deze de komende jaren snel herverdeeld worden in nieuwe (clusters van) gemeenten. Als de drie gemeenten zich daarin niet bundelen verliezen zij kracht in de regio. De regio zal de komende jaren een belangrijke rol spelen op het gebied van de Floriade. Daarnaast is agrobusiness (Greenport) en industriële

ontwikkeling een belangrijk thema dat in dit verband op gepakt zal kunnen en moeten worden. Ook op het gebied van ruimtelijke ordening zullen de drie gemeenten gezamenlijk afstemmen binnen de regio Noord Limburg.

In de oost-west as speelt samenwerking met Duitsland en Brabant op het gebied van tuinbouw en recreatie en toerisme. Met het Land van Cuijk (Brabant) lopen ook lijnen, met name op de gebieden industriële activiteiten, onderwijs en welzijn. Met Duitsland is veel landsgrensoverschrijdende samenwerking, er lopen economische relaties op het gebied van agro-business en detailhandel (de 'Milch- und Butterfahrten' bijvoorbeeld).

In schema is één en ander als volgt weer te geven.





Samenvattend is de lijn die door de Colleges van Burgemeesters en Wethouders van Bergen, Gennep en Mook & Middelaar als gedeelde visie wordt geformuleerd:

De drie gemeenten zullen de komende jaren hun krachten bundelen

- om gezamenlijk strategische ambities te ontwikkelen,
- om gezamenlijk beleidsontwikkeling op te pakken en
- om gericht sterke samenwerkingsrelaties aan te gaan met haar omgeving, in alle richtingen.

Deze gezamenlijke doelen kunnen niet gerealiseerd worden door de gemeenten afzonderlijk. Slechts door structurele en intensieve samenwerking bestaat de mogelijkheid deze doelen te halen. Over de vorm van die samenwerking die daarvoor nodig is gaat het volgende hoofdstuk.

5. KEUZE VOOR SAMENWERKING

Dit hoofdstuk gaat over *de vorm* van toekomstige samenwerking tussen de drie gemeenten, gegeven de inhoud en visie zoals die is uitgewerkt in de hoofdstukken 3 en 4. We onderscheiden drie opties waarbij aangegeven wordt wat de gevolgen zouden zijn van de keuze voor de betreffende optie. In paragraaf 5.4 is in een tabel aangegeven hoe de meeste geïnterviewde bestuurders en ambtenaren de drie opties voor samenwerking beoordelen op enkele criteria zoals duurzaamheid, effectiviteit en draagvlak. Tot slot wordt in paragraaf 5.5 door de Taskforce een keuze gemaakt, die aan de gemeenteraden wordt voorgelegd.

De relaties die de drie afzonderlijke gemeenten onderhouden met de bestuurlijke entiteiten om hen heen, zowel op de noord-zuid-as als op de oost-west-as zullen blijven bestaan, welke van de drie opties ook wordt gekozen. De economische lijnen die er lopen richting de andere kant van de Maas, maar ook naar het noorden, laten zich immers niet beïnvloeden door de bestuurlijke vormgeving van het gebied. Ook wanneer de gemeenten intensiever gaan samenwerken, of zelfs fuseren, dan zullen de relaties met de bureaus van groot belang zijn en dient daarop geïnvesteerd te blijven worden.

5.1 VOORTZETTING VAN DE HUIDIGE WERKWIJZE

De eerste optie is het voortzetten van de huidige versnipperde samenwerking. Hierbinnen zou dan ingezet moeten worden op verdere stroomlijning van die samenwerking. Karakteristiek blijft dat per onderwerp een aparte eigen samenwerkingsvorm gekozen wordt.

De bestuurskrachtmonitoren geven aan dat voortzetting van de huidige werkwijze eigenlijk niet verantwoord is. Momenteel hebben de gemeenten moeite om hun beheer- en ontwikkeltaken te vervullen, zoals in de SWOT werd opgemerkt. Op termijn zullen de drie gemeenten niet of onvoldoende in staat zijn hun taken op zowel beheer- als ontwikkelgebied naar behoren uit te voeren.

Mocht er voor worden gekozen om op de huidige wijze door te gaan dan is de kans groot dat de Provincie bij uitblijvende bestuurskrachtvorderingen ingrijpt en een nieuwe bestuurlijke werkelijkheid zal eisen c.q. opleggen. De vrijblijvendheid en het gebrek aan afdwingbaarheid van de huidige samenwerking zal ertoe leiden dat er een samenwerkingsvorm zal ontstaan die te weinig meerwaarde genereert en te weinig krachtig is. Mook & Middelaar zal als eerste in ernstige problemen komen en zal zich moeten beraden op andere opties om haar bestuurskracht op peil te krijgen en houden, al zijn de mogelijkheden daartoe zeer beperkt.

5.2 VERDERGAANDE VORMEN VAN SAMENWERKING

Tussen voortzetting van de huidige werkwijze en een fusie zijn vele vormen van samenwerking denkbaar. Belangrijk verschil met de huidige vorm van samenwerking is dat deze geformaliseerd is. Hierbij kan gedacht worden aan het samenvoegen van (delen) van de ambtelijke organisaties met een kleine bestuursdienst per gemeente en/of het gezamenlijk ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Ook kan afgesproken worden de beleidsgebieden te verdelen over de gemeenten. Die gemeente is dan leidend in de beleidsontwikkeling voor de overige gemeenten. De Taskforce is van mening dat als voor deze optie gekozen wordt, alleen volledige integratie van de ambtelijke organisaties in aanmerking komt. Alleen dan worden de voordelen behaald van de ambtelijke

samenwerking op alle gebieden. Door de drie besturen en gemeenteraden apart te laten bestaan houdt elke gemeente eigen zeggenschap. Het gezamenlijke ambtelijke apparaat heeft te maken met drie verschillende besturen, per gemeente één.

De positie als onderhandelingspartner in de regio neemt bij deze optie nauwelijks toe, aangezien organisaties nog steeds met drie afzonderlijke gemeenten in gesprek moeten die in principe afzonderlijke eisen kunnen stellen. Zelfs een gezamenlijke ambtelijke organisatie heeft te maken met drie besturen en drie gemeenteraden.

5.3 FUSIE/HERINDELING

Ook een fusie van de drie gemeenten behoort tot de mogelijkheden. Bij een herindeling zouden de drie gemeenten opgaan in één nieuwe gemeente en ontstaat een nieuwe ambtelijke organisatie met daarboven één gemeentelijk bestuur. Daarbinnen zal zorgvuldig omgegaan moeten worden met de vele kernen binnen de nieuwe gemeente. De bestuurlijke samenvoeging, mag niet ten koste gaan van sociale verbanden in de kernen en de contacten tussen de kernen en de gemeente. Daartoe zou het kernenbeleid moeten worden voortgezet en geïntensiveerd.

Wanneer voor een herindeling zou worden gekozen is het aan te bevelen om de positie van het noordelijke deel van de gemeente Arcen en Velden nader te bekijken. De vraag die gesteld kan worden is of de kern Arcen geen deel zou moeten gaan maken van de nieuwe Maasduinen-gemeente.

Herindelingen kunnen geïnitieerd worden vanuit de provincie of vanuit de betrokken gemeenten. Als de drie gemeenten zelf tot herindeling zouden beslissen (door een identiek voorstel in elk van de raden aan te nemen) kunnen zij zelf de regie op het herindelingsproces voeren. De provincie heeft dan slechts een toezichhoudende rol. Eerste stap in dat proces is het doen van een onderzoek op basis van zes criteria (zie bijlage 3). Als de gemeenten op basis daarvan in principe tot herindeling besluiten doen zij daartoe een herindelingsvoorstel. In de regel duurt een herindelingsproces 3 tot 4 jaar.

5.4 EEN VERGELIJKING VAN DE MENINGEN VAN BESTUURDERS EN AMBTENAREN

In onderstaande tabel zijn de verschillende samenwerkingsvormen per criterium kort getypeerd. Deze typering zijn opgesteld op basis van de interviews met bestuurders en MT-leden van de drie gemeenten.

De mening van de betrokkenen is gevraagd over de beoordeling van de afzonderlijke criteria. Men is niet gevraagd om een integraal (politiek) oordeel over de opties.

Schaal: -- ; -/+ ; +/- ; +

Criteria	Huidige werkwijze	Verdergaande samenwerking	Herindeling
Transparantie	--	-/+	+
Democratische legitimatie	-/+	-/+	+
Regionaal draagvlak	-/+	+	+/-
Uitvoerings- en daadkracht	--	-/+	+
Intensiteit van samenwerking	-/+	+/-	+
Bestuurlijke drukte	--	+/-	+

Toelichting op de criteria

Transparantie: *heldere, uitlegbare structuur*

Democratische legitimatie: *balans betrokkenheid en sturing portefeuillehouders*

Regionaal draagvlak: *mate waarin gemeenten en bevolking zichzelf herkennen in de samenwerking*

Uitvoerings- en daadkracht: *snelheid van besluitvorming, mate van handelingsvrijheid voor het uitvoerend niveau*

Intensiteit: *de mate waarin wordt samengewerkt en de mate waarin er sprake is van een structurele, bestendige samenwerking*

Bestuurlijke drukte: *aantal lagen en organen in de samenwerking, aantal gemeenten die structureel met elkaar in overleg moeten zijn*

5.5 CONCLUSIES

De Taskforce is van mening dat, het vorenstaande in acht nemende, de volgende strategische keuzes zouden moeten worden gemaakt.

- **Openen herindelingsdiscussie**

Gegeven de uitkomsten van 'Tijd voor keuzes' en teneinde de regie in eigen hand te houden, de discussie te openen over mogelijke herindeling. Daartoe verzoeken de Raden de Colleges een nader onderzoek in te stellen naar de in het voorstel vermelde criteria om uiteindelijk tot een afgewogen oordeel te kunnen komen aangaande een gemeentelijke herindeling. Na gereedkoming van het onderzoeksrapport zal in elk van de Raden vóór 1 juni 2008 besluitvorming plaatsvinden.

- **Vorbereiden samenvoeging van de ambtelijke organisaties**

De drie gemeenten gaan vergaande samenwerking aan door op alle beleidsterreinen de krachten te bundelen. De Raden verzoeken de Colleges met kracht voorbereidingen te treffen om tot een plan van aanpak te komen gericht op het uiteindelijk samenvoegen van de drie ambtelijke organisaties per 1 juli 2009. Over dit plan zal ook in de Raden vóór 1 juni 2008 besluitvorming plaatsvinden.



BIJLAGE I. ANALYSE HUIDIGE SAMENWERKING

I. BELEIDSTERREINEN VAN SAMENWERKING

Bij ruim de helft (9) van de samenwerkingsverbanden op economisch gebied zijn de drie gemeenten Bergen, Gennep en Mook & Middelaar betrokken. Bij 5 verbanden werken Bergen en Gennep samen en zowel Bergen als Gennep werken op economisch gebied ook 1 keer alleen met andere partners samen. Bergen met de organisatie Vrienden van het platteland en Duitse partners en Gennep met de gemeenten Venlo, Venray, Horst en Helden. Op economisch gebied bestaan de meeste samenwerkingsverbanden. Er wordt veel gewerkt met partners buiten de drie gemeenten. Dit is logisch aangezien er pas echt aanzienlijke vorderingen worden gemaakt als de samenwerking een groot en relevant gebied beslaat. Vaak zitten de drie gemeenten in samenwerkingsverbanden met gemeenten uit Noord- en Midden Limburg, Duitsland, VVV, overheidsorganisaties als Staatsbosbeheer en het Waterschap en organisaties in het toerisme en de horeca.

Op gebied van natuurbeheer zijn er 6 samenwerkingsverbanden en 2 daarvan zijn tussen de drie gemeenten, 2 tussen Bergen en Gennep. Mook & Middelaar en Gennep werken ook samen bij landschapsontwikkeling en Bergen heeft een eigen samenwerking met de Stichting de Marke waarmee het bos- en natuurterreinen onderhoud. Vooral het nationaal park Maasduinen is een belangrijke thema bij natuurbeheer. Er wordt hiervoor ook veel samengewerkt met waterschappen, stichtingen betreffende milieu, recreatie en landschap, de gemeente Arcen en Velden en de provincie Limburg.

Er zijn maar twee verbanden op het gebied van verkeer en vervoer bekend en beide verbanden zijn een samenwerking tussen Bergen, Gennep en Mook & Middelaar en andere gemeenten uit Noord- en Midden Limburg. Het betreffen beide bestuursovereenkomsten die er op zijn gericht om het openbaar vervoer en de regionale verkeersveiligheid te optimaliseren.

Op het gebied van ruimtelijke ordening werken Bergen en Gennep in drie verbanden samen en de drie gemeenten zitten in vier samenwerkingsverbanden. De gemeente Arcen en Velden werkt bij veel thema's op dit gebied samen met Bergen en Gennep zoals zaken rondom welstand en planologie.

Als het gaat om interne en ondersteunende diensten dan zijn er ook weer veel verschillende combinaties aanwezig bij de samenwerkingsverbanden. De drie gemeenten werken in twee gevallen samen, Bergen en Gennep ook in twee verbanden en Bergen en Mook & Middelaar hebben samen een detacheringovereenkomst voor het verlenen van arbozorg en het ontwikkelen van arbobeleid.

Bij openbare orde en veiligheid is er sprake van 4 verbanden tussen de drie gemeenten. Verder werken in 2 gevallen Gennep en Mook & Middelaar samen en in 1 geval Bergen met Gennep. Het gaat bij dit onderwerp vooral om samenwerking met organisaties als de GGD, brandweer, politie en de stichting Halt en binnen de Regio NML is er een gemeenschappelijke regeling opgezet betreffende veiligheid.

Op het gebied van onderwijs, sociale zaken en welzijn zijn er een flink aantal samenwerkingsverbanden. De meeste zijn aanwezig tussen drie gemeenten, bij maar 5 samenwerkingsverbanden van de 15 zijn niet alle drie de gemeenten betrokken. Bergen werkt in 2 van de gevallen samen met andere partners dan Mook & Middelaar en Gennep.

Bergen en Gennep hebben 2 samenwerkingsverbanden en Gennep en Mook & Middelaar werken samen aan de intergemeentelijke werkvoorziening.

Er zijn nog een aantal diverse samenwerkingsverbanden die gaan over burgerzaken, afval, waterbeheer, integrale beleidsvoorbereiding en archiefverordening. Bij afval werken Bergen en Gennep met andere Limburgse gemeenten samen. Mook & Middelaar doet hier niet aan mee. Bij regio overleg betreffende burgerzaken en beleidsvoorbereiding doen alle drie de gemeenten mee en bij archiefverordening werken Mook & Middelaar en Gennep samen.

Beleidsterreinen:	Aantal verbanden:	Aandeel in totaal verbanden:
Economisch gebied	16	25 %
Natuurbeheer	7	11 %
Verkeer en vervoer	2	3 %
Ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en openbare ruimte	7	11 %
Interne, ondersteunde diensten	5	8%
Openbare orde en veiligheid	7	11 %
Onderwijs, sociale zaken en welzijn	15	23 %
Diverse samenwerkingsverbanden, waaronder afval	6	9%
Totaal	..	100%

2. 'EXTERNE' PARTNERS

In een aantal gevallen is er ook een samenwerkingsverband opgegeven van 1 van de drie gemeenten met een andere partner van buiten Gennep, Bergen en Mook & Middelaar. Bergen werkt een aantal keer met andere partners dan Gennep en Mook & Middelaar. Zij werken dan met gemeenten als Arcen en Velden, Venlo, Venray, Horst en Sevenum. Gennep werkt nauwelijks met anderen samen buiten Mook & Middelaar en Bergen. Mook & Middelaar staan in geen van de opgegeven samenwerkingsverbanden zonder Bergen en/of Gennep, maar hierbij moet worden aangetekend dat Mook&Middelaar op de grens met Gelderland ligt en nog bij de stadsregio Kan hoort waar ook Arnhem en Nijmegen inzitten. Zij werken dus veel met gemeenten in de provincie Gelderland samen. Er moeten meer samenwerkingsverbanden zijn waarbij alleen Gennep en Bergen betrokken zijn en ook is het van belang dat er overzicht komt van de samenwerkingsverbanden waar Mook & Middelaar in zit.

Naast dat de drie gemeenten met elkaar samenwerken hebben zij ook met veel andere partijen te maken. Ze werken voornamelijk met provincies, waterschappen, gemeenten, en regio's samen. Organisaties uit Duitsland zijn ook een partner bij een aantal samenwerkingsverbanden. Net als veel organisaties betreffende zorg, wonen, werken, milieu, cultuur en economie uit Nederland. Het lijken veel partners waar me wordt samengewerkt, maar als je ze opdeelt valt het mee. Het overgrote deel van de samenwerkingspartners bestaat uit overheidsinstanties.

Betrokken gemeenten:	Aantal verbanden:	Aandeel in totaal verbanden:
Bergen/Gennep/M&M	35	54 %
Bergen/Gennep	17	26%
Gennep/M&M	5	8%
Bergen/M&M	1	2%
Bergen	4	6 %
Gennep	1	2 %
M&M	0	0%
Niet aangegeven	2	3 %
Totaal	..	100%

3. VORMEN VAN SAMENWERKING

Bergen, Gennep en Mook & Middelaar werken het meeste met zijn drieën samen als je kijkt naar de aangegeven samenwerkingsverbanden. Maar dit komt ook, omdat de gemeenten voornamelijk verbanden hebben ingevuld waar alle drie de gemeenten bij betrokken zijn. Daarnaast zitten Bergen en Gennep ook regelmatig samen in verbanden en in mindere mate Mook & Middelaar en Gennep. Het komt 1 keer voor dat Bergen en Mook & Middelaar een samenwerkingsverband hebben.

Op economisch gebied werken de drie gemeenten of Bergen en Gennep vaak samen, maar dan vaak ook met andere partners zoals andere gemeenten in Limburg en Noord-Brabant en met Duitse en maatschappelijke partners. Gennep en Bergen hebben één samenwerkingsverband met elkaar alleen en dat betreft het industrieschap Gennep-Bergen wat er op gericht is om een goed geoutilleerd industrieterrein tot stand en in exploitatie te brengen. Bij natuurbeheer zijn er vaak partners betrokken als Limburgs landschap, provincie Limburg en Noord-Brabant en Staatsbosbeheer. Daar wordt ook niets gedaan zonder andere partners buiten de drie gemeenten. Bij verkeer en voer geldt hetzelfde wat betreft het werken met partners buiten de drie gemeenten. Bij ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en openbare ruimte is de helft van de samenwerkingsverbanden met weinig partners buiten de drie gemeenten. Vooral de gemeente Arcen en Velden speelt een belangrijke rol binnen dit cluster. Bergen, Gennep en Mook & Middelaar werken in bijna alle genoemde samenwerkingsverbanden samen met Arcen en Velden.

Bij interne en ondersteunende diensten werken vooral drie gemeenten met andere gemeenten in Noord- en Midden Limburg zoals Horst, Meerlo-Wanssum en Venray. Opvallend is de detacheringsovereenkomst tussen Bergen en Mook & Middelaar betreffende arbozorg en arbobeleid waarbij verder geen enkele andere partij is betrokken.

Bij samenwerkingsverbanden op het gebied van openbare orde en veiligheid wordt er alleen in regioverband samengewerkt. Dit is te verklaren door het feit dat veel zaken in veiligheidsregio's worden geregeld in heel Nederland.

Bij Onderwijs, sociale zaken en welzijn werken de drie gemeenten vaak samen met andere gemeenten in Limburg en Noord-Brabant en met veel maatschappelijke organisaties op het gebied van wonen, werk, onderwijs, zorg en cultuur. Bergen, Gennep en Mook & Middelaar werken bij het volkshuisvestingsbeleid en BBZ (inkopen van dienstverlening) met zijn drieën samen zonder andere partijen.

Bij de diverse samenwerkingsverbanden waaronder afval werken de drie gemeenten eveneens bijna altijd samen met overige partners. Wederom wordt er weer veel met andere gemeenten uit de regio Noord- en Midden Limburg samengewerkt.

4. FORMELE- EN INFORMELE SAMENWERKINGSVERBANDEN

Er zijn meer formele samenwerkingsverbanden dan informele samenwerkingsverbanden: 31 om 24. Het gaat bij formele samenwerkingsverbanden om samenwerking die is vastgelegd in documenten of in een andere juridische vorm. Bij informele samenwerking gaat het meer om bestuurlijk en ambtelijk overleg of bijeenkomsten in werk- en adviesgroepen.

Formeel (31)

Juridische vorm: verbanden:	Aantal verbanden:	Aandeel in totaal
Gemeenschappelijke regeling	7	10,8 %
Stichting	5	7,7 %
Overeenkomst	4	6,2%
Bestuursovereenkomst	3	4,6%
NV	2	3,1 %
Samenwerkingsovereenkomst	2	3,1 %
NV	2	3,1 %
Bestuursrechtelijke overeenkomst	1	1,6 %
Vereniging	1	1,6 %
Detacheringovereenkomst	1	1,6 %
Intentieverklaring	1	1,6 %
Huurovereenkomst	1	1,6 %
Grensoverschrijdend publiekrechtelijk orgaan	1	1,6 %
GR	1	1,6 %
Bestuurlijke afspraak	1	1,6 %

Informeel (24)

Juridische vorm: verbanden:	Aantal verbanden:	Aandeel in totaal
Overleg	4	6,2 %
Samenwerkingsverband	4	6,2 %
Bestuurlijk en ambtelijk overleg	3	4,6 %
Ambtelijk overleg	2	3,1 %
Samenwerking ambtelijke goodwill	2	3,1 %
Werkgroep	1	1,6 %
Ambtelijke werkgroep	1	1,6 %
Bestuurlijk overleg	1	1,6 %
Ambtelijke adviesgroep	1	1,6 %
Samenwerkingsverband ambtelijk en bestuurlijk	1	1,6 %
Op basis van gemaakt afspraken	1	1,6 %
Samenwerking gebaseerd op intentieverklaring	1	1,6 %
Samenwerking	1	1,6 %
Informeel	1	1,6 %

Overig:

Juridische vorm:	Aantal verbanden:	Aandeel in totaal verbanden:
Niet ingevuld	7	10,8 %
Geen juridische vorm	3	4,6 %

Het is opvallend dat op economisch gebied meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden niet formeel is vastgelegd. Vooral op het gebied van economie verwacht je formele overeenkomsten die zorgen dat alles tot in details goed is geregeld wat betreft den samenwerking, omdat het bij economie gaat vaak om grote belangen en belangrijke investeringen.

Bij natuurbeheer zijn er bijna geen formele samenwerkingsverbanden, maar dit is logischer omdat bij natuurbeheer informele afstemming al vaker voldoet.

Bij verkeer en vervoer zijn er maar 2 samenwerkingsverbanden en deze zijn formeel vastgelegd.

De cluster ruimtelijke ordening heeft een gelijkmatige verdeling van formele en informele verbanden.

Op het gebied van interne en ondersteunende diensten zijn er veel formele verbanden en is er veel vastgelegd door overeenkomsten op papier over personeel en organisatie. Dit is ook te verachten aangezien personeelszaken niet informeel kunnen worden geregeld.

Bij openbare orde en veiligheid zijn een aantal verbanden pas in de oprichtingsfase en is de juridische structuur nog niet aangegeven. Van de 4 samenwerkingsverbanden waar wel iets is aangegeven zijn er 3 formeel en 1 verband is informeel, want dit is een bestuurlijke voorbereiding op het driehoeksoverleg. Er is veel vastgelegd in een juridische vorm van een gemeenschappelijke regeling aangezien er op dit terrein veel protocollen en wetten moeten worden nageleefd.

Op het gebied van sociale zaken, onderwijs en welzijn zijn er zaken zoals wonen en werken in een formele vorm vastgelegd.

Bij de diverse samenwerkingsverbanden waaronder afval is de samenwerking zowel formeel als informeel geregeld en is er geen trend zichtbaar.

5. DE AARD VAN DE SAMENWERKINGEN

Een trend die zichtbaar wordt is dat bij beleidsvoorbereiding er veel tijdelijke projecten worden gedaan en veel operationele samenwerkingsverbanden zijn structureel. Er is ook vaak sprake van zowel beleidsvoorbereiding als de operationele factor bij de samenwerkingsverbanden.

Over de gehele linie bekeken is er per beleidsterrein evenveel samenwerking bij beleidsvoorbereiding als op operationeel gebied. Alleen bij de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en interne, ondersteunende diensten zijn er kleine afwijkingen te zien. Bij ruimtelijke ordening is er sprake van meer beleidsvoorbereiding en bij interne en ondersteunende diensten zijn het bijna allemaal alleen samenwerkingsverbanden op het operationele vlak. Dit is ook te verklaren, omdat het bij ruimtelijke ordening vaak initiatieven zijn die verkennend zijn. Het gaat om het in kaart brengen van zaken en het opzetten van beleid. Bij interne en ondersteunende diensten heb je vaak te maken met het invullen van posities bij personeel en organisatie, waardoor het vaak om een samenwerking op het operationele vlak gaat.

Beleidsvoorbereiding en/of Operationeel: Aantal verbanden: Aandeel in totaal verbanden:

Beleidsvoorbereiding	14	21,6%
Operationeel	15	23,1 %
Allebei	34	52,3 %
Geen	2	3,1 %



Structureel en/of tijdelijk:
verbanden:

Aantal verbanden:

Aandeel in totaal

Structureel	49	75,4 %
Tijdelijk	13	20%
Geen	3	4,6 %

6. SAMENWERKINGEN DIE MINDER SUCCESVOL ZIJN VERLOPEN

Als basis is uitgegaan van het Startdocument d.d. 31 maart 2003.

Economische Zaken : weinig resultaten. De samenwerking is blijven hangen rond de ontwikkelingen van het Industrieschap Bergen-Gennep.

Wonen, Welzijn, Zorg: moeizaam, maar uiteindelijk gelukt. De aanloop is gepaard gegaan met communicatieproblemen op zowel ambtelijk als bestuurlijk terrein. Er had meer in samenwerking c.q. samenspraak met de maatschappelijke organisaties kunnen gebeuren.

Automatisering: begin gemaakt (EGEM).

Cultuur: over de resultaten zijn de meningen verdeeld.

Handhaving: geen resultaten.

Brandweer: geen vervolg gekomen op onderzoek Denion.

Sociale Zaken: initiatief genomen, geen resultaten.

De samenwerking omtrent de Regionale Sociale Dienst is in oktober 2005 gestagneerd.

Arbeidsmarktbeleid, waaronder het ontwikkelen van een ATC (arbeidstrainings- en coachingscentrum): de drie gemeenten zijn op initiatief van Gennep en met netwerkpartners de weg ingeslagen om te komen tot een netwerkorganisatie voor 'sluitende aanpak'. Bergen heeft zich hieruit teruggetrokken, omdat daar een belang lag/licht naar de WAA- groep in Venlo. Gennep en Mook gaan hierin nu verder.

Stichting Aktief: de drie gemeenten zijn met deze stichting in zee gegaan om speciale werkgelegenheidsprojecten (denk aan Kringloopwinkel, klussendienst, servicebureau) op te zetten. Gennep zit hier minder in dan Bergen en Mook & Middelaar.

Interne controle Sociale Zaken: in 2006 geen resultaten, nu lijkt er meer succes te gaan worden geboekt.

Landschapsontwikkelingsplan: wel initiatief genomen maar geen overeenstemming bereikt. Uiteindelijk zijn Bergen en Arcen & Velden enerzijds, en Gennep en Mook & Middelaar anderzijds met elkaar in zee gegaan.

Schuldhelpverlening: wel initiatief genomen, geen resultaat geboekt.

Aanbesteding leerlingen vervoer: geen initiatief genomen.

Samenwerking Wmo: geen resultaten.

Integrale aanpak re-integratie: weinig vooruitgang.

BIJLAGE 2. SAMENWERKINGSMOGELIJKHEDEN OP KORTE TERMIJN

Onderwijs

- Leerplicht
- Onderwijsbeleid
- Onderhoud onderwijs huisvesting

Sociale Zaken en Welzijn

- WMO
- Afstemming en harmonisatie subsidiebeleid
- Arbeidsmarktbeleid
- Cultuurbeleid afstemmen
- Accountantscontrole WMO-WWB

RO en Volkshuisvesting

- Beleidsmatige afstemming RO
- Raamplan/gebiedsvisie voor de drie gemeenten
- Regionale Volkshuisvestingsvisie

Economie

- De Brem
- Intensivering samenwerking met de drie richting de (boven-)regionale projecten en ontwikkelingen
- Eén bedrijfscontactfunctionaris voor de drie gemeenten en één gezamenlijk bedrijvenloket
- Toerisme en recreatie: Gezamenlijk lokaal en regionale initiatieven/projecten ontwikkelen.

Organisatiekundige mogelijkheden

- Harmonisatie arbeidsvoorwaarden
- Gezamenlijk beleid en uitvoering personeelszaken
- EGEM en dienstverleningsconcept
- Algemene juridische zaken samenvoegen
- Eén commissie bezwaar en beroep
- Onderzoeken of P&C-cyclus op elkaar is af te stemmen
- ICT
- Handhaving in den brede kun je gezamenlijk oppakken
- Samenwerken op het gebied van belastingen en heffingen
- Financiën

BIJLAGE 3. CRITERIA VOOR HERINDELING

Het ministerie van BZK hanteert bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen zes criteria. Deze criteria zijn ook goed bruikbaar voor de beoordeling door de drie raden over mogelijke herindeling.

Draagvlak: Het kabinet hecht een groot belang aan een sterk draagvlak onder de bevolking voor herindelingsvoorstellen. Dit belang is allereerst gelegen in de democratische legitimatie van deze voorstellen. Bovendien is een breed draagvlak een belangrijke voorwaarde voor de nieuwe gemeente om een goede start te maken. Bij de toetsing van herindelingsvoorstellen dient aandacht te worden geschonken zowel aan de wijze waarop tijdens de procedure aan een optimaal draagvlak is gewerkt, als aan het draagvlak voor het uiteindelijke voorstel. Het is goed voorstelbaar, dat het draagvlak voor een herindelingsvoorstel per betrokken gemeente verschilt, of dat binnen een gemeente opmerkelijke verschillen bestaan. Juist bij deze situaties is het des te belangrijker, dat het draagvlak goed in kaart is gebracht, en dat bij het uiteindelijke voorstel inderdaad een optimaal draagvlak is nagestreefd.

Bestuurskracht: De nieuwe gemeente dient over voldoende bestuurskracht te beschikken of die te kunnen ontwikkelen. Deze bestuurskracht zal zich vertalen in de bestuurlijke en in de ambtelijke organisatie van de gemeente, die voldoende onkwetsbaar is en in staat is om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uit te oefenen. Er zal voldoende ruimte moeten zijn voor specialisatie, waarbij de gemeente goed kan functioneren op de arbeidsmarkt. Hierdoor kan de gemeente kwalitatief bestuur en goede dienstverlening leveren aan de burger, die voldoet aan de eisen van deze tijd. Overigens kan tegenover de betekenis van een voldoende draagvlak worden opgemerkt, dat een te grote omvang van gemeenten uit oogpunt van bestuurlijke en financiële doelmatigheid juist ook weer nadelig kan zijn. Hiervoor is aangeduid, dat in het bijzonder door grotere gemeenten gebruik wordt gemaakt van binnengemeentelijke decentralisatie om de betreffende nadelen tegen te gaan.

Duurzaamheid: Wanneer een gemeentelijke herindeling wordt nagestreefd, is het van belang dat de voorgestelde nieuwe gemeente goed is toegerust voor een langere periode. Voorkomen moet worden, dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare termijn wederom bij een herindeling wordt betrokken, en aldus van de ene in de andere herindelingsdiscussie terecht komt. Die mogelijkheid wordt niet alleen bepaald door omstandigheden binnen de nieuwe gemeente, maar ook in de omgeving. Bij herindelingsvoorstellen zal dus ook moeten worden getoetst of sprake is van andere, aangrenzende voor de hand liggende fusiepartners.

Interne samenhang: Het is van belang, dat de nieuwe gemeente een logische, interne samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe eenheid. Hierdoor zal de nieuwe gemeente veelal een stevige positie verkrijgen. Die samenhang kan heel verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, etc. Voorkomen moet worden, dat de nieuwe gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid, die overwegend werd nagestreefd om andere, als bedreigend ervaren, bestuurlijke ingrepen af te houden.

Regionale samenhang: De nieuwe gemeente moet niet alleen goede interne samenhang vertonen; minstens zo belangrijk is, dat door de vorming van de nieuwe gemeente goede, regionale verhoudingen ontstaan, respectievelijk dat voorkomen wordt dat die verhoudingen minder worden. Evenwichtige verhoudingen houden in, dat de nieuwe gemeente een goede, effectieve bestuurlijke partner kan zijn voor omringende gemeenten en voor andere bestuursorganen. Het is wenselijk, dat

zowel de nieuwe gemeente als andere belanghebbende gemeenten (beter) in staat zullen zijn hun functie en taak uit te oefenen. Dit heeft betrekking op de goede taakuitoefening voor het eigen grondgebied. Indien en voor zover aan de orde heeft het ook betrekking op bovengemeentelijke functies en taken, waaronder centrumfuncties. Tot slot moet worden voorkomen, dat “restproblematiek” ontstaat. Door de vorming van een nieuwe gemeente mogen buurgemeenten niet in een beklemde positie geraken, waardoor het toekomstperspectief van deze gemeenten ongunstig wordt beïnvloed.

Planologische ruimtebehoefte: Een voorstel tot herindeling of grenswijziging kan zijn oorsprong hebben in de noodzakelijke beantwoording van ruimtelijke knelpunten. Ruimtelijke knelpunten dienen zich aan, wanneer een gemeente niet in staat is om haar functies – van lokale of regionale aard – goed op het eigen grondgebied te vervullen, en door de buurgemeenten ook niet in staat wordt gesteld die functies op het grondgebied van die buurgemeenten te vervullen. Het heeft de voorkeur van het kabinet, dat grensoverschrijdende problemen of vraagstukken door middel van samenwerking worden aangepakt. Wanneer de provincie niettemin vaststelt, dat samenwerking voor de beantwoording van het betreffende ruimtelijke knelpunt geen begaanbare weg is, dan moet de provincie het antwoord van herindeling of grenswijziging kunnen kiezen.

Deze criteria zijn in belangrijke mate richtinggevend voor een haalbaar en houdbaar herindelingsvoorstel, maar ze zijn niet absoluut. De praktijk leert dat in concrete situaties verschillende criteria onderling kunnen conflicteren of dat de toepassing van één criterium bij de betrokken gemeenten tot uiteenlopende conclusies kan leiden. Dan zal dus een afweging moeten worden gemaakt tussen die criteria, respectievelijk tussen de belangen van de betrokken gemeenten.