

Vergaderjaar 1996–1997

25 046

Gemeentelijke herindeling in de provincie Drenthe

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2	5.	Advies van de Raad voor de gemeentefinanciën	19
1.1	Herindelingsbeleid	3			
2.	Totstandkoming van de ontwerp-regeling	3	Bijlagen¹		
2.1.	Procedurele aspecten	3	Bijlage 1.	Indicatief kaartbeeld behorende bij de memorie van toelichting van het voorstel van wet tot gemeentelijke herindeling in de provincie Drenthe	
2.2.	Het provinciaal herindelingsbeleid	4			
2.2.1.	Handhaving van de provinciegrens	5	Bijlage 2.	Overzicht van de voorgestelde indeling en de referenties aan de desbetreffende passages in herindelingsplan en ontwerp-regeling	
2.3.	Veranderingen in het voorstel gedurende de procedure	5	Bijlage 3.	Provinciale uitgangspunten en randvoorwaarden voor gemeentelijke herindeling	
2.4.	De samenloop van de Drentse herindeling met het C20-traject in de provincie Groningen	6			
3.	De inhoud van het wetsvoorstel	8	Bijlage 4.	Brief van het gemeentebestuur van Groningen d.d. 13 juni 1996 en het gemeentebestuur van Assen d.d. 18 juni 1996	
3.1.	Inleiding	8			
3.2.	Regionale centrumgemeenten	8	Bijlage 5.	Herindelingsplan Drentse gemeenten – november 1994	
3.2.1.	De gemeente Assen	9			
3.2.2.	De nieuwe gemeente Emmen	10	Bijlage 6.	Concept-ontwerp-regeling (zoals voorgesteld door gedeputeerde staten) – oktober 1995	
3.2.3.	De nieuwe gemeente Hoogeveen	11			
3.2.4.	De nieuwe gemeente Meppel	11	Bijlage 7.	Ontwerp-regeling (zoals vastgesteld door provinciale staten) februari 1996	
3.3.	De landelijke gemeenten	12	Bijlage 8.	Verslag Statenvergadering 14 februari 1996	
3.4.	Datum van herindeling, tussentijdse verkiezingen en naamgeving van gemeenten	15			
4.	Financiële aspecten	16			
4.1.	Algemeen	16			
4.2.	De nieuwe Financiële-verhoudingswet	16			
4.3.	Overgangsregime verfijning wijziging gemeentelijke indeling	18			
4.4.	Conclusie	19			

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de in de vorige eeuw vastgestelde (en nadien nauwelijks gewijzigde) gemeentelijke indeling van de provincie Drenthe aan te passen aan de eisen die nu en in de nabije toekomst aan het lokaal bestuur worden gesteld. Het is gebaseerd op de ontwerp-regeling die in februari van dit jaar door provinciale staten is vastgesteld. Bij de totstandkoming van dat voorstel heeft de provincie een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden gehanteerd. De afwegingen die op grond van die uitgangspunten zijn gemaakt hebben ertoe geleid dat de regionale centrumgemeenten Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel een belangrijke versterking hebben ondergaan. Doel daarvan is onder meer te zorgen dat deze gemeenten in de komende decennia over voldoende armslag beschikken voor zowel woningbouw als bedrijfslocaties. Verder is aangestuurd op een, in de Drentse maatvoering passende, evenwichtige schaalvergroting van de landelijke gemeenten.

Het voorstel dat de provincie heeft gedaan is getoetst aan de hoofdlijnen van het gemeentelijke herindelingsbeleid, zoals die in het kabinetsstandpunt Vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van 15 september 1995 (kamerstukken II 1994/95, 21 427, nr. 111, bijlage 3, verder aangehaald als: beleidskader gemeentelijke herindeling) zijn opgenomen. In het algemeen overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 20 november 1995 is door de commissie met die hoofdlijnen van het beleid ingestemd (kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 125). Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in de samenwerkingsgebieden Midden-Brabant, Breda en Westelijk Noord-Brabant en in een gedeelte van de samenwerkingsgebieden Zuidoost-Brabant en 's-Hertogenbosch (Handelingen II 1995/96, blz. 5639 ev. en 5713 ev.) is opnieuw gebleken dat een meerderheid van de Tweede Kamer de uitgangspunten steunt. Op de hoofdlijnen van het herindelingsbeleid wordt onder punt 1.1. nader ingegaan. Het voorstel van de provincie past naar de mening van het kabinet goed binnen het beleidskader gemeentelijke herindeling. In dit wetsvoorstel is het voorstel van de provincie dan ook geheel overgenomen. Er wordt echter wel een voorbehoud gemaakt met betrekking tot de voorgestelde indeling van de gemeente Eelde. Dit in verband met het C20-beleid dat wordt gevoerd voor de gemeente Groningen. Hierop wordt onder punt 2.4 nader ingegaan.

Naast een toetsing van de beleidsinhoudelijke afwegingen is de door de provincie gevolgde procedure getoetst aan de wettelijke voorschriften en de zorgvuldigheid. Het provinciaal herindelingsplan, de concept-ontwerp-regeling en de ontwerp-regeling zijn als bijlagen 5 tot en met 8 bij deze memorie van toelichting gevoegd.

Deze herindeling is met grote voortvarendheid ter hand genomen teneinde de betrokken gemeenten zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over hun toekomstige indeling en om te bewerkstelligen dat de nieuw te vormen gemeenten nog kunnen profiteren van de extra financiële bijdrage als gevolg van de verfijning wijziging gemeentelijke indeling van het gemeentefonds. Om nog onder die regeling te kunnen vallen dient deze gemeentelijke herindeling uiterlijk op 1 januari 1998 zijn beslag te krijgen. In verband met de voorafgaande verkiezingen moet de wet uiterlijk na de zomer van 1997 in werking treden. Op een en ander wordt uitgebreider ingegaan in paragraaf 3.4., waarin de tussentijdse verkiezingen aan de orde komen en in hoofdstuk 4, waar aandacht wordt besteed aan de financiële aspecten.

1.1 Herindelingsbeleid

Zoals hiervoor reeds gesteld is in dit wetsvoorstel uitgegaan van het beleidskader gemeentelijke herindeling. Daarbij is rekening gehouden met de specifieke Drentse situatie, waarin sprake is van enkele regionale centrumgemeenten en een zeer uitgestrekt landelijk gebied. Samengevat hebben de navolgende onderdelen van het herindelingsbeleid in het bijzonder een rol gespeeld.

Bij het bepalen van de meest wenselijke schaal van een gemeente moet worden uitgegaan van de variatie in maatschappelijke problemen in het gebied. Aangezien Drenthe een hoofdzakelijk landelijke provincie is, is de versterking van de landelijke gemeenten een belangrijk uitgangspunt geweest. De interne samenhang, de functie van gemeenten, een evenwichtige gebiedsindeling, de (politieke en ambtelijke) bestuurskracht, het inwonertal, draagvlak en de oppervlakte spelen bij de beoordeling van het voorstel een rol. Nieuw te vormen gemeenten moeten integrale afwegingen kunnen maken bij de ontwikkeling van hun gebied. De noodzaak om gebruik te maken van intergemeentelijke samenwerkingsvormen dient te worden gereduceerd.

Voor gemeenten die een regionale centrumfunctie vervullen spelen andere problemen dan voor de gemeenten in landelijk gebied. Regionale centrumgemeenten dienen uit ruimtelijk oogpunt versterkt te worden en in aanvulling daarop vanuit het oogpunt van maatschappelijk en economisch draagvlak. Van belang is dan dat gemeenten in staat worden gesteld een evenwichtige economische en ruimtelijke ontwikkeling in het totaal van hun gebied te realiseren, waarbij afhankelijkheid van randgemeenten zoveel mogelijk dient te worden voorkomen. Tevens is van belang dat dergelijke gemeenten voldoende kwalitatieve keuzeruimte hebben om hun ontwikkeling te realiseren. Verder moet het voor de nieuw te vormen centrumgemeenten mogelijk worden gemaakt integrale afwegingen te maken ten behoeve van de uitoefening van hun centrumfunctie. Het gebied waarover zo'n integraal bestuur moet worden gevoerd, moet samenhangend zijn en over voldoende economische en sociaal-maatschappelijke draagkracht beschikken.

De uitgangspunten voor herindelingsbeleid leiden tot een zekere prioriteitstelling bij het maken van keuzes tussen vergroting van een centrumgemeente of versterking van plattelandsgemeenten. Indien zich een situatie voordoet van min of meer gelijkwaardige keuzemogelijkheden, leidt toepassing van het beleidskader ertoe dat bij de belangenafweging voorrang moet worden gegeven aan versterking van de centrumgemeente. Deze prioriteitstelling werkt niet automatisch en heeft bij de beoordeling van het Drentse voorstel geen dominante plaats ingenomen.

2. Totstandkoming van de ontwerp-regeling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de totstandkoming van het provinciaal voorstel. In paragraaf 2.1. komt de procedure die de provincie heeft gevolgd aan de orde. In paragraaf 2.2. wordt aandacht besteed aan het provinciaal herindelingsbeleid. In paragraaf 2.3. wordt kort weergegeven welke wijzigingen het voorstel gedurende het proces heeft ondergaan. Paragraaf 2.4. tot slot gaat in op de samenloop van het proces met het rijksbeleid ten aanzien van de zogenaamde C20-gemeenten. Op deze plaats wordt ook ingegaan op de consequenties die een en ander voor de beoordeling van het voorstel heeft gehad.

2.1. Procedurele aspecten

Ik wil mijn waardering uitspreken voor de grondige en voortvarende wijze waarop de provincie deze herindeling heeft voorbereid. Er is in

ruime mate gebruik gemaakt van deskundige bijstand, zowel van wetenschappelijke zijde als vanuit de praktijk. Er is aandacht besteed aan herindelingsprocessen die op andere plaatsen in het land gaande waren en daaruit is zo veel mogelijk lering getrokken. In nagenoeg alle stadia van het voorbereidingsproces is aan belanghebbenden een extra mogelijkheid geboden om hun opinie over tussentijdse voorstellen naar voren te brengen. Het geheel heeft geleid tot een zeer zorgvuldig voorbereid voorstel.

In juni 1993 werd door het college van gedeputeerde staten van Drenthe de wenselijkheid uitgesproken van een gemeentelijke herindeling in de provincie Drenthe. Er werd een commissie ingesteld (hierna: commissie Van Splunder) met als taak gedeputeerde staten te adviseren over de randvoorwaarden, alsmede over de vorm en de omvang van een in de provincie Drenthe in principe wenselijk geachte gemeentelijke herindeling. De door de commissie Van Splunder geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden zijn door de provincie als leidraad gehanteerd bij de totstandkoming van haar voorstel.

Parallel aan het voeren van de formele voorbereidingsprocedure ingevolge de Wet algemene regels herindeling heeft de commissie Van Splunder een advies geformuleerd. Op grond van dit advies en het met de gemeenten gevoerde open overleg is door gedeputeerde staten, in overleg met provinciale staten, een herindelingsplan opgesteld. Dit plan is onderworpen aan de wettelijke inspraakprocedures. Op grond van de gepleegde inspraak is door gedeputeerde staten een concept-ontwerp-regeling opgesteld.

Naar aanleiding van deze concept-ontwerp-regeling is door een viertal gemeenten een verzoek gedaan om een oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken op grond van artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet. Het betrof de gemeenten Borger, Eelde, Vries en Zuidlaren. De Commissie van onafhankelijke deskundigen ex artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet heeft een advies uitgebracht over de wijze waarop de procedure ten aanzien van deze gemeenten was gevoerd. Deze adviezen heb ik in mijn oordeel overgenomen. Een en ander leidde ertoe dat gedeputeerde staten, na overleg met de betrokken gemeenten, hun standpunt ten aanzien van de gemeenten Eelde, Vries en Zuidlaren nader hebben overwogen. De resultaten van deze nadere standpuntbepaling zijn gegeven in hoofdstuk 5 van de Ontwerp-regeling, gemeentelijke herindeling Drenthe van februari 1996 (bijlage 7 bij deze memorie van toelichting).

Door de statencommissie Bestuurlijke, Financiële, Sociale en Economische Aangelegenheden (BFSEA) is gedurende het proces meerdere malen de gelegenheid geboden aan betrokkenen om hun mening mondeling en schriftelijk kenbaar te maken. Zo ook bij de behandeling van de ontwerp-regeling. Op 8 november 1995 heeft de statencommissie belanghebbenden gehoord, waarna op 22 november 1995 advisering door de commissie plaatshad. De concept-ontwerp-regeling is na amendering door provinciale staten op 14 februari 1996 definitief vastgesteld en op 28 februari aan mij toegezonden.

2.2. Het provinciaal herindelingsbeleid

Door de commissie Van Splunder is in juli 1993 een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden geformuleerd dat door de provincie is overgenomen als leidraad voor de herindelingsvoorstellen. De door de provincie gekozen uitgangspunten passen in grote lijnen binnen het rijksbeleid en zijn op enkele punten specifiek toegesneden op de Drentse situatie. De provinciale uitgangspunten en randvoorwaarden zijn als bijlage 3 bij deze memorie van toelichting gevoegd.

Samengevat wordt door de provincie gekozen voor een pragmatische benadering waarbij moet worden gekomen tot sterke gemeenten die, ook

op langere termijn, integraal het hun toegewezen takenpakket kunnen vervullen. Rekening wordt daarbij gehouden met de specifieke functie van gemeenten. Gemeenten die «trekkers» zijn voor de regionale ontwikkeling nemen een aparte positie in. Uitgangspunt van de provincie is dat dergelijke gemeenten voor de uitoefening van hun regionale functies binnen hun grenzen over voldoende ruimte en draagvlak dienen te beschikken. Een evenwichtige opbouw van de gehele provincie impliceert dat ook rondom de centrumgemeenten krachtige gemeenten worden gevormd. Concrete knelpunten moeten worden opgelost en eigen initiatieven van gemeenten worden zo veel mogelijk gerespecteerd, voor zover zij binnen het totaalbeeld van de nieuwe gemeentelijke indeling passen.

2.2.1. Handhaving van de provinciegrens

De provincie is er in deze procedure van uit gegaan dat de bestaande provinciegrenzen worden gehandhaafd. Een belangrijke reden daarvoor is de prioriteit die aan de totstandkoming van een herindeling in de provincie Drenthe zelf werd toegekend. Gevolg hiervan is echter wel dat knelpunten aan de grenzen van de provincie in principe niet in de beschouwingen zijn betrokken. Slechts indien sprake was van een in de ogen van de provincie «evident» knelpunt kon dat aanleiding zijn om tot een grenscorrectie over te gaan. Als gevolg van dit uitgangspunt is een aantal situaties langs de grens met de provincie Groningen, die door de betrokken Groningse gemeenten als knelpunt worden ervaren, door de provincie onvoldoende zwaarwegend geacht om in de procedure te betrekken. Meer specifiek betreft het de grens bij de kern Stadskanaal, de samenhang tussen de gemeenten Leek en Roden en de ruimtelijke verflechting tussen de gemeenten Groningen en Eelde. De betrokken Groningse gemeenten hebben gedurende de procedure zowel bij de provincie Drenthe als bij mij aandacht gevraagd voor hun standpunten.

Een en ander heeft er toe geleid dat deze punten bij de beoordeling mijnerzijds van de ontwerp-regeling extra aandacht hebben gekregen. Hoewel het in mijn ogen de voorkeur zou hebben gehad indien de provincie de situatie bij de gemeenten Leek en Stadskanaal meer nadrukkelijk in de procedure had betrokken, heb ik alles afwegende niet voor aanpassing van het wetsvoorstel op dit onderdeel gekozen. Wel is het ten aanzien van de stad Groningen gevoerde C20-beleid aanleiding geweest om een voorbehoud te maken voor met name de gemeente Eelde (zie paragraaf 2.4). Meer algemeen moet worden opgemerkt dat in samenhang met het C20-traject een aanpassing van het grensbeloop tussen de gemeente Groningen en gemeenten in de kop van Drenthe aan de orde kan zijn.

2.3. *Veranderingen in het voorstel gedurende de procedure*

Het herindelingsplan, zoals dat naar aanleiding van het open overleg tussen provincie en gemeenten is opgesteld, heeft als gevolg van de inspraakreacties op een aantal punten wijzigingen ondergaan. In grote lijnen is het gevolg van die wijzigingen geweest dat in de concept-ontwerp-regeling extra landelijke gemeenten zijn voorgesteld in het zuidwesten en zuidoosten van de provincie, terwijl in het kop van Drenthe de eerder voorgestelde landelijke gemeente Eelde/Vries/Zuidlaren werd samengevoegd met de gemeente Assen. De eerste wijzigingen waren een gevolg van de inspraakreacties uit de landelijke gemeenten in het zuiden van de provincie, de wijziging in het noorden was onder meer een gevolg van de Assense wens om in de toekomst te grenzen aan de gemeente Groningen.

Door provinciale staten is de concept-ontwerp-regeling echter in die zin geamendeerd dat het voorstel, zoals dat aan mij is aangeboden, in grote

lijnen overeenkomt met het herindelingsplan. In het navolgende worden de onderdelen van het plan besproken.

2.4. De samenloop van de Drentse herindeling met het C20-traject in de provincie Groningen

Hiervoor is al kort aandacht besteed aan de knelpunten aan de Drents-Groningse grens. De situatie bij de gemeenten Groningen en Eelde is er daar een van. De verwevenheid tussen deze gemeenten is groot. De oriëntatie van de inwoners van de gemeente Eelde is nagenoeg geheel op Groningen gericht. Op dit moment al is er sprake van dat de gemeente Groningen op Eelder grondgebied woningen gaat bouwen. Toch heeft de provincie gemeend de provinciale grenzen als vaststaand gegeven te moeten hanteren bij de totstandkoming van de herindelingsvoorstellen.

Het gemeentelijke herindelingsbeleid van het kabinet is onder andere gericht op de versterking van gemeenten met een (regionale) centrumfunctie. Een en ander is omschreven in het beleidskader gemeentelijke herindeling. In aanvulling op die beleidsopvatting is het zogenaamde C20-beleid ingezet. Het C20-beleid dient ertoe te onderzoeken of, redenerend vanuit het beleidskader gemeentelijke herindeling, door middel van herindeling een bijdrage kan worden geleverd aan de versterking van centrumgemeenten. Dit beleid vindt zijn grondslag in het reeds eerder aangehaalde kabinetsstandpunt Vernieuwing van de bestuurlijke organisatie (kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 111). Bij brief van 24 januari 1996 (kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 127) is de Tweede Kamer van de stand van zaken hieromtrent nader op de hoogte gesteld.

Groningen is één van de C20-gemeenten. Door een ongelijke samenloop in de tijd heeft dit gegeven bij de totstandkoming van de provinciale voorstellen pas in een zeer laat stadium een rol kunnen spelen. Gezien het provinciale uitgangspunt om binnen de provinciale grenzen tot voorstellen te komen hoeft echter niet te worden verwacht dat de inhoud van het voorstel ingrijpend anders van karakter was geweest.

In het kader van het C20-beleid hebben alle provincies, met uitzondering van de provincie Groningen, in de eerste helft van dit jaar gerapporteerd over de wenselijkheid van versterking van de desbetreffende centrumgemeenten door middel van herindeling. In Groningen wordt een afwijkend traject gevolgd, dat ertoe leidt dat eerst in dit najaar zal kunnen worden gerapporteerd. Het proces dat wordt gevolgd moet antwoord geven op de vraag welke ruimtelijke zoekrichtingen voor de realisering van de Groningse taakstellingen in de komende jaren reëel te achten zijn. Ook de gemeenten Assen, Eelde, Vries en Zuidlaren zijn vanwege de verwevenheid en relaties met de stad Groningen bij dit traject betrokken.

Bij brief van 13 juni 1996 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen mij gevraagd voor de gemeente Eelde geen wijziging van de gemeentelijke indeling voor te stellen. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Assen heeft bij brief van 18 juni 1996 dit verzoek gesteund. Redenen daarvoor liggen in de grote ruimtelijke verwevenheid die er bestaat tussen de gemeenten Eelde en Groningen en de verwachting dat die gemeente een belangrijke bijdrage zal kunnen leveren aan de ontwikkeling van de stad Groningen. Een en ander past ook binnen de ruimtelijke visie van het Ministerie van VROM en binnen het beleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De vertegenwoordigers van deze departementen hebben in provinciaal verband naar voren gebracht dat het in hun ogen voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling van de as Groningen-Assen wenselijk zou zijn de gemeente Eelde samen te voegen met de gemeente Groningen, terwijl de gemeente Vries met de gemeente Assen zou dienen te worden samengevoegd. Soortgelijke overwegingen lagen ten grondslag aan het voorstel dat gedeputeerde staten voor de uitbreiding van de gemeente

Assen deden in de concept-ontwerp-regeling zoals voorgelegd aan provinciale staten.

Op grond van al het bovenstaande heb ik nadrukkelijk overwogen om voor de gemeente Eelde geen voorstel te doen in het onderhavige wetsvoorstel. Ik ben van mening dat over de wenselijkheid om tot herindeling van de gemeente Eelde over te gaan geen twijfel bestaat. Voor een gemeente van deze omvang die zozeer in de invloedssfeer van een grote stad is gelegen is het nodig om een grotere bestuurskracht te hebben. Evenzeer is het mogelijk de gemeente Eelde in te delen bij de gemeente Groningen vanuit het belang daarvan voor het stedelijk gebied. Gezien het feit dat de provincie de overwegingen die vanuit een dergelijk oogpunt een rol spelen niet heeft meegewogen in haar besluitvorming is het op dit moment niet mogelijk daarover een definitief oordeel te vellen. Verwacht mag worden dat een en ander beter mogelijk wordt door de conclusies die in het kader van het C20-traject in Groningen worden getrokken.

Mijn aarzeling om voor de gemeente Eelde een voorstel te doen, werd mede ingegeven door de overweging dat het wellicht onzorgvuldig zou zijn om op dit moment een voorstel voor een nieuwe gemeentelijke indeling van Eelde te doen terwijl het risico bestond dat zo'n voorstel op korte termijn weer zou moeten worden aangepast. Wachten met de indiening van het gehele voorstel vanwege de positie van een enkele gemeente zou eveneens niet proportioneel zijn. Het risico zou immers sterk toenemen dat 1 januari 1998 als ingangsdatum voor de herindeling niet zou worden gehaald. Dit zou de betrokken gemeenten onnodig lang in onzekerheid laten over de toekomstige gemeentelijke indeling. Zoals reeds eerder gesteld dient met de totstandkoming van een gemeentelijke indeling in het algemeen zo veel mogelijk spoed te worden betracht. De mogelijke financiële consequenties, als gevolg van de regeling aangaande de verfijning wijziging gemeentelijke indeling spelen tevens een rol.

Bovenstaande is onderwerp van gesprek geweest met de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Eelde, Vries en Zuidlaren en het college van gedeputeerde staten van Drenthe. Behalve de teleurstelling die uitgesproken werd over een eventuele indeling van de gemeente Eelde buiten de voorgestelde clustering met Vries en Zuidlaren, kwam in de gesprekken vooral naar voren dat het voorlopig openbreken van het cluster Eelde, Vries en Zuidlaren een zeer negatieve uitstraling zou hebben op de voorbereiding van de nieuwe gemeente. Dit terwijl in de ogen van de betrokken gemeentebestuurders de gemeenten al een achterstand hebben ten opzichte van andere Drentse gemeenten, omdat voor Eelde, Vries en Zuidlaren gedurende het proces vaker onduidelijkheid bestond over de toekomstige indeling. Door de provincie werd begrip getoond voor het feit dat de positie van Groningen bijzondere aandacht kreeg bij de beoordeling van het voorstel. Alles afwegende heb ik ervoor gekozen de gemeente Eelde voorlopig wel op te nemen in het voorstel en, mochten de ontwikkelingen in het Groningse daartoe aanleiding geven, eventueel in een later stadium over te gaan tot het wijzigen van het voorstel. Hierdoor wordt materieel hetzelfde bereikt als wanneer Eelde voorlopig uit het voorstel zou worden gelaten, met de optie om er in een later stadium weer in opgenomen te worden.

Het wetsvoorstel bevat dan ook een voorstel om een gemeente Zuidlaren te vormen, bestaande uit de gemeenten Eelde, Vries en Zuidlaren (zie onder 3.4.). Daarbij dient het volgende aangetekend te worden. Op basis van de op dit moment beschikbare informatie is het te verwachten dat een grensaanpassing tussen Groningen en een of meer Noord-Drentse gemeenten nodig zal zijn. Daarbij is de positie van Eelde specifiek aan de orde. Indien op basis van de conclusies van het C20-traject rond Groningen een arhi-procedure wordt gestart waarbij het

gehele of een omvangrijk deel van de gemeente Eelde wordt betrokken, zal het kabinet de consequenties hiervan voor de voorgestelde gemeente Zuidlaren in het wetsvoorstel verwerken.

3. De inhoud van het wetsvoorstel

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de ontwerp-regeling is getoetst aan de uitgangspunten van het regeringsbeleid voor gemeentelijke herindeling. Hoewel hier en daar enige kanttekeningen kunnen worden gemaakt, hetgeen in het onderstaande zal gebeuren, ben ik tot de conclusie gekomen dat de ontwerp-regeling past binnen het beleidskader. Besloten is dan ook om de door de provincie voorgestelde indeling geheel over te nemen.

Naar de mening van het kabinet kunnen grenscorrectie-voorstellen primair als een verantwoordelijkheid van de provincie worden beschouwd. Met inachtneming van die notie zijn de voorgestelde grenscorrecties beoordeeld. Het kabinet heeft ingestemd met de voorgestelde grenscorrecties, die over het algemeen leiden tot een logisch grensbeloop en in veel gevallen aansluiten bij natuurlijke grenzen of bestaande fysieke barrières.

In het onderstaande worden de afzonderlijke onderdelen van het voorstel toegelicht. Op die plekken waar wordt aangesloten bij de provinciale voorstellen zijn de toelichtingen op de voorgestelde samenvoegingen zo bondig mogelijk gehouden. Voor nadere uiteenzettingen en onderliggende feitelijke argumentatie wordt verwezen naar de ontwerp-regeling en het herindelingsplan. Ten behoeve daarvan is in bijlage 2 bij deze memorie van toelichting een overzicht opgenomen met verwijzingen naar de provinciale stukken.

In paragraaf 3.2. wordt aandacht besteed aan de regionale centrumgemeenten Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel, terwijl in paragraaf 3.3. een toelichting wordt gegeven op voorgestelde samenvoegingen van gemeenten in het landelijk gebied. Bijlage 1 bij deze memorie van toelichting bevat een overzichtskaart van de voorgestelde samenvoegingen.

3.2. De regionale centrumgemeenten

In het Streekplan Drenthe, vastgesteld op 27 juni 1990, zijn de gemeenten Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel, de zogenaamde HEMA-gemeenten, aangewezen als streekcentra. Op basis van het streekplan is een van de uitgangspunten voor de provincie dat deze gemeenten moeten kunnen beschikken over voldoende ruimte voor woningbouw, bedrijvigheid en stedelijke voorzieningen op eigen grondgebied. Als aanvullend argument geldt dat er tevens voldoende draagvlak moet worden gecreëerd voor regionale functies op het terrein van bijvoorbeeld onderwijs, cultuur, werkgelegenheid, winkelbestand en gezondheidszorg. Een en ander heeft er echter nooit toe geleid dat het gehele verzorgingsgebied van een streekcentrum als doorslaggevende maatstaf voor de omvang van de nieuwe gemeente werd gebruikt. Dit zou binnen Drenthe leiden tot een zodanig beperkt aantal gemeenten, dat het niet meer zou passen in de Drentse verhoudingen.

De provincie heeft voor ieder van de HEMA-gemeenten deze uitgangspunten gewogen. In sommige gevallen is gekozen voor een meer op de maatschappelijke verwevenheid tussen de gemeenten gerichte benadering, terwijl in andere gevallen taak en karakter van de te vormen randgemeenten een belangrijke rol speelden.

Uit de wijze waarop in de loop van de procedure de plannen rond de

centrumgemeenten zijn aangepast, kan worden afgeleid dat rond de streekcentra de afweging tussen deze twee benaderingen zeer expliciet is gemaakt door de verschillende beslisorganen. De afweging die ten grondslag ligt aan het uiteindelijke voorstel past goed binnen het beleidskader gemeentelijke herindeling. In het onderstaande wordt het voorstel voor ieder van de Drentse centrumgemeenten toegelicht, waarbij een beoordeling van de gemaakte afwegingen wordt gegeven.

3.2.1. De gemeente Assen

Gelet op de uitgangspunten voor gemeentelijke herindeling van provincie en Rijk is versterking van de gemeente Assen wenselijk. Assen heeft een belangrijke bestuurlijke en regionale functie. Qua ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden zit de gemeente bijna aan haar grenzen. Voor de economische ontwikkeling van Noord-Nederland moet de zone Assen-Groningen verder worden ontwikkeld. Ook daarvoor is een sterk lokaal bestuur van belang. Assen heeft er gedurende het proces voor gepleit deze zone onder te brengen in maximaal twee gemeenten (een in Groningen en een in Drenthe). Om die reden, alsmede vanwege de bijzondere positie die de provincie voor de gemeente Assen zou willen realiseren in het kader van het nationaal ruimtelijke beleid, hadden gedeputeerde staten in de concept-ontwerp-regeling gekozen voor een samenvoeging van de gemeenten Eelde, Vries, Zuidlaren en Assen. Op die manier werd naar de mening van het college een sterke gemeente gevormd, waar een optimale beleidsafstemming mogelijk was, zowel intern als met Groningen.

Door provinciale staten werd dit voorstel te vergaand bevonden. Voornaamste overweging daarbij was dat de samenhang in een zo grote gemeente Assen ver te zoeken is. De gemeenten Zuidlaren en Eelde zijn sterk georiënteerd op Groningen en slechts in beperkte mate op Assen. Uitgaande van de ruimtelijke projecties van de gemeente Assen zelf, kan om Assen ruimtelijk voldoende armslag te geven voor een lange periode, worden volstaan met ruime grenscorrecties, voornamelijk aan de noordzijde van de gemeente.

Op de positie van de gemeente Assen binnen dit voorstel heb ik mij grondig beraden. Met provinciale staten ben ik van mening dat samenvoeging van de gemeenten Assen, Eelde, Vries en Zuidlaren leidt tot de vorming van een gemeente waarbinnen een duidelijke samenhang ontbreekt, vooral gezien de oriëntatie en de geografische ligging van Eelde en Zuidlaren.

In het huidige voorstel wordt Assen in zoverre uitgebreid dat voldoende ruimtelijke mogelijkheden worden geboden om voor een lange periode van tenminste vijftig jaar te bouwen. Ik realiseer mij dat de voorgestelde uitbreiding van de gemeente Assen enigszins op gespannen voet staat met het uitgangspunt dat regionale centrumgemeenten moeten worden versterkt. Bij een meer strikte toepassing van het beleidskader gemeentelijke herindeling had verdergaande versterking van de gemeente Assen ten koste van de omliggende landelijke gemeenten voor de hand gelegen. Daarom heb ik verschillende alternatieven overwogen. Deze alternatieven zouden echter alle een nadelig domino-effect hebben op het provinciaal voorstel. Zo is overwogen om in navolging van het voorstel van de Commissie Van Splunder een samenvoeging van Rolde en Assen voor te stellen. Gezien de sterke verwevenheid van dit gebied met Assen is dat niet geheel onlogisch. De bewoners van Rolde zijn grotendeels op Assen georiënteerd, terwijl het grondgebied van de gemeente een uitloopgebied voor de inwoners van de gemeente Assen is. De gemeente Rolde kan echter geen bijdrage leveren aan de ruimtelijke behoeften van de gemeente Assen. Tevens heeft het loswaken van Rolde uit het Oostermoer-cluster (zie ook verderop in 3.3.) tot gevolg dat de daar

voorgestelde gemeente aan de kleine kant wordt. De meerwaarde van het aanbrengen van een dergelijke wijziging staat niet in verhouding tot de mate waarin zou moeten worden afgeweken van het provinciaal voorstel.

Tevens is overwogen om de gemeenten Vries en Assen samen te voegen. Overwegingen die voor een dergelijke samenvoeging spreken zijn de oriëntatie van de inwoners van Vries op Assen en de hierboven reeds aangegeven functie die het gebied tussen Assen en Groningen (en daarmee het gebied van de gemeente Vries) in de toekomst zal hebben voor de economische ontwikkeling van de regio. Van de zijde van de gemeente Assen is een dergelijke samenvoeging ook voornamelijk om die reden en in verband met de ruimtelijke ontwikkeling van de stad voorgesteld. Ook het voornoemde voorstel van gedeputeerde staten om tot samenvoeging van de gemeenten Eelde, Vries, Zuidlaren en Assen over te gaan steunde op dergelijke overwegingen.

Voor samenvoeging van de gemeente Vries met Assen geldt echter, evenals voor de samenvoeging met Rolde, dat het een ingrijpende inbreuk op het provinciaal voorstel tot gevolg heeft. De consequenties van een dergelijk voorstel zouden een evenwichtige indeling in de kop van Drenthe en het Oostermoergebied moeilijk maken. Van wijziging van het plan in die zin is daarom afgezien.

In het voorstel van de commissie Van Splunder en in het herindelingsplan van november 1994 is door gedeputeerde staten voorgesteld om door een grenswijziging aan de westkant van de gemeente Assen de kern Bovensmilde aan die gemeente toe te voegen. Een dergelijk voorstel is begrijpelijk vanuit een oogpunt van verwevenheid tussen deze kern en Assen. Uitbreiding van Assen (de nieuwbouwwijk Kloosterveen) zal in de komende jaren plaatsvinden. Volledig aaneengroeien van Kloosterveen en Bovensmilde is echter niet aan de orde. Na ampele overweging heb ik besloten dat een en ander onvoldoende aanleiding is om over te gaan tot afsplitsing van dit deel van de gemeente Smilde en daarmee af te wijken van het voorstel zoals opgenomen in de ontwerp-regeling. Het huidige voorstel, dat dus conform het provinciale eindvoorstel is, voorziet in voldoende mate in de ruimtelijke uitbreiding van de gemeente Assen. Gezien de negatieve implicaties van eventuele andere voorstellen heeft de voorgestelde variant in de ogen van het kabinet de meeste toekomstwaarde.

3.2.2. De nieuwe gemeente Emmen

De meerkernige streekgemeente Emmen is de enige Drentse gemeente met een expliciete ruimtelijke functie in het kader van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra (VINEX). Emmen is een concentratiekern in de zin van VINEX, hetgeen inhoudt dat de gemeente een vergelijkbare prioriteit krijgt bij de toepassing van bepaalde instrumenten. Gedacht moet worden aan het mogelijk toekennen van locatiesubsidie, de realisering van projecten in de sfeer van openlucht recreatie, de bosbouw en de landinrichting, de realisering van verkeer- en vervoersvoorzieningen en de vestiging van regionale voorzieningen. De concentratiekernen krijgen tevens voorrang in het kader van het regionaal economisch beleid. Ook met betrekking tot de glastuinbouw wordt in VINEX aan Emmen een aparte positie toegekend. De gemeente heeft verder een belangrijke industriële functie.

De gemeente Schoonebeek is qua karakter afwijkend van de overige Drentse gemeenten. Hoewel overwegend agrarisch kent ook Schoonebeek een industriële functie (aardolie winning). De gemeente Schoonebeek (ca. 7 700 inw.) wordt te klein geacht om zelfstandig voort te bestaan.

Gezien de centrumfunctie van Emmen en de relaties die er bestaan tussen Emmen, Schoonebeek en Veenoord/Nieuw-Amsterdam en dan met name ook op het gebied van bedrijvigheid, industrie en glastuinbouw, ligt

het blijktens de provinciale voorstellen voor de hand deze gebieden onder te brengen in dezelfde gemeente.

Naast de samenvoeging van Schoonebeek en Emmen stelt de provincie dan ook een grenscorrectie voor bij het sociaal-geografisch knelpunt Veenoord/Nieuw-Amsterdam. Deze twee kernen kunnen maatschappelijk en ruimtelijk als één worden beschouwd.

Het kabinet onderschrijft de argumenten van de provincie voor de vorming van de nieuwe gemeente Emmen volledig en neemt het voorstel dan ook over.

3.2.3. De nieuwe gemeente Hoogeveen

De provincie stelt voor de gemeenten Hoogeveen en Zuidwolde samen te voegen. Het kabinet stemt daarmee in. Binnen afzienbare termijn zal de gemeente Hoogeveen behoefte hebben aan ruimte. In het door de provincie ingediende voorstel wordt aan die behoefte tegemoet gekomen door middel van grenscorrecties met de gemeenten Ruinen, Beilen en Westerbork aan de noord- en westzijde van de huidige gemeente Hoogeveen. Samenvoeging van de gemeente Zuidwolde met Hoogeveen is in de eerste plaats gebaseerd op de verwevenheid die tussen deze twee gemeenten bestaat. Bewoners van de gemeente Zuidwolde zijn voor vele voorzieningen in hoge mate georiënteerd op Hoogeveen, terwijl Zuidwolde een uitloopgebied is voor de bewoners van Hoogeveen. Daarnaast moet Hoogeveen zich in de toekomst als centrumgemeente in zuidwestelijke richting kunnen ontwikkelen.

In de concept-ontwerp-regeling is door gedeputeerde staten voorgesteld de gemeente Zuidwolde deel uit te laten maken van een extra plattelandsgemeente die zou moeten bestaan uit de gemeenten De Wijk, Ruinerwold, Ruinen en Zuidwolde. Uiteindelijk is deze gemeente bij amendement van provinciale staten uit het voorstel verdwenen. Hierdoor werd het voorstel weer in overeenstemming gebracht met het herindelingsplan en het advies van de commissie Van Splunder. De overwegingen die ertoe hebben geleid dat deze gemeente, met als werknaam «De Wolden», niet in de definitieve ontwerp-regeling is opgenomen hebben met name betrekking op de gevarieerde oriëntatie van de verschillende kernen waaruit deze gemeente zou bestaan. In het oosten van deze gemeenten zouden een aantal kernen sterk georiënteerd zijn op Hoogeveen (Zuidwolde e.o. en Ruinen, Pesse, e.o.) terwijl in het westen van deze gemeente een sterke verwevenheid met de gemeente Meppel zou bestaan. Tevens speelde een rol dat door het uitnemen van de gemeente Ruinen uit het cluster Diever, Dwingeloo, Havelte en Vledder, de voorgestelde gemeente Westerveld veel minder draagkrachtig en samenhangend zou worden.

De voorgaande argumenten tegen de vorming van de plattelandsgemeente worden door het kabinet onderschreven. De argumenten vóór de samenvoeging van Zuidwolde en Hoogeveen zijn daarentegen overtuigend. Het kabinet neemt het provinciaal voorstel op dit punt dan ook over. Toepassing van het beleidskader leidt er, gezien de kwetsbare positie van een eventuele plattelandsgemeente De Wolden, in dit geval toe dat prioriteit dient te worden gegeven aan de versterking van de centrumgemeenten Hoogeveen en Meppel. Op deze wijze komen twee sterke regionale centrumgemeenten tot stand, waarbinnen een evenwichtige verdeling van stedelijk en landelijk gebied bestaat. Tevens wordt één krachtige landelijke gemeente Westerveld gevormd. Dat verdient de voorkeur boven de vorming van twee landelijke gemeenten en twee in mindere mate versterkte centrumgemeenten.

3.2.4. De nieuwe gemeente Meppel

Meppel is een stedelijke gemeente met een hoog voorzieningenniveau.

De gemeente kampt met een ernstig ruimtegebrek waardoor zij haar functie als streekcentrum steeds moeilijker kan vervullen. Reeds om die reden moet vergroting van het gebied van de gemeente als noodzakelijk worden beschouwd. De mate waarin Meppel vergroot dient te worden is gedurende de procedure een onderwerp van discussie geweest. In het advies van de Commissie Van Splunder en het herindelingsplan werd voorgesteld de gemeenten Nijeveen, Ruinerwold, De Wijk en Meppel samen te voegen. De vanuit de gemeenten Ruinerwold en De Wijk geuite wens om deel uit te gaan maken van een landelijke gemeente De Wolden werd, ondanks de tegenstand vanuit Nijeveen en Meppel, in het concept-herindelingsplan door gedeputeerde staten gehonoreerd. Zoals vermeld is door amendering in provinciale staten de voorgestelde gemeente De Wolden niet in de definitieve ontwerp-regeling gehandhaafd. Het standpunt van het kabinet daarover is reeds aan de orde geweest.

Het kabinet neemt ook op dit punt de ontwerp-regeling over en stelt dus samenvoeging van de gemeenten De Wijk, Meppel, Nijeveen en Ruinerwold voor. Naast de noodzaak om tot uitbreiding van Meppel te komen is de sterke sociaal-maatschappelijke samenhang in dit gebied daarvoor een belangrijke reden. Op deze wijze wordt een gemeente gevormd met een evenwichtige samenhang tussen stad en platteland, hetgeen minder het geval zou zijn indien slechts het gebied van de gemeente Nijeveen met Meppel zou worden samengevoegd.

Volledigheidshalve kan hier nog worden opgemerkt dat voorafgaand aan deze herindeling tevens een procedure is gestart om een provinciegrenscorrectie tussen de gemeenten Meppel en Staphorst te bewerkstelligen. Het betreft een klein deel van het grondgebied van de gemeente Staphorst, dat bij kan dragen aan de ruimtelijke ontwikkeling van de stad Meppel. Indien tot een dergelijke grenscorrectie wordt besloten, dient deze tot stand gebracht te worden bij algemene maatregel van bestuur. In het onderhavige voorstel is deze grenscorrectie daarom niet aan de orde.

3.3. De landelijke gemeenten

In de ontwerp-regeling worden zeven landelijke gemeenten voorgesteld. Het kabinet heeft de provinciale voorstellen voor de landelijke gemeenten in zijn geheel overgenomen, met dien verstande dat een voorbehoud is gemaakt voor de voorgestelde indeling van de voorgestelde gemeente Zuidlaren en met name de gemeente Eelde. In het navolgende wordt kort op dit onderdeel van het voorstel ingegaan.

a. de nieuwe gemeente Zuidlaren

In het voorgaande is reeds ingegaan op de bijzondere positie van de gemeente Eelde in dit voorstel. Op deze plaats wordt ingegaan op de door de provincie voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Eelde, Vries en Zuidlaren. Voornaamste vraagpunt hierbij is, zoals ook al blijkt uit het geschrevene onder de punten 2.4. en 3.2.1., of delen van deze voorgestelde gemeente niet een zodanige samenhang met de omliggende stedelijke gemeenten vertonen dat een andere indeling meer gewenst is. Het betreft dan vooral de gemeenten Eelde en Vries. Samenvoeging van Eelde met Groningen is nog onderwerp van nader onderzoek, terwijl samenvoeging van Vries met Assen goed verdedigbaar is.

Indeling van Zuidlaren bij het Oostermoer-cluster (Anloo, Gasselte, Gieten) hetgeen door de commissie Van Splunder is voorgesteld, is voor beide partijen nimmer een optie geweest. Overigens zou het binnen het huidige voorstel ook leiden tot een gemeente Oostermoer die te omvangrijk en uitgestrekt zou zijn. De excentrische ligging van de kern Zuidlaren, met haar hoge voorzieningenniveau zou niet aan een evenwichtige samenstelling van die gemeente bijdragen.

De vraag is dus of de samenhang tussen de gemeenten Eelde, Vries en Zuidlaren voldoende is om over te gaan tot samenvoeging. De functie die

deze gemeente in de toekomst zou moeten gaan vervullen is daarbij een belangrijk punt.

Qua karakter vertonen de gemeenten veel overeenkomsten. Het feit dat zij allen in meer of mindere mate op de stad Groningen zijn gericht, levert een bepaalde samenhang op. Het zijn alle drie forensengemeenten, met een agrarisch karakter. Daarnaast is de aanwezigheid van diverse grootschalige voorzieningen in Zuidlaren en Eelde een bindende factor. De nieuwe gemeente zal een belangrijke functie in het tussengebied tussen Assen en Groningen vervullen. Door de gemeenten is meerdere malen op indringende wijze duidelijk gemaakt, dat zij een samengaan met elkaar prefereren boven alle andere binnenprovinciale opties.

Met inachtneming van hetgeen in het voorgaande over de positie van met name Eelde in het C20-traject rond Groningen is gezegd, stelt het kabinet een samenvoeging van de gemeenten Eelde, Vries en Zuidlaren voor.

b. de nieuwe gemeente Noordenveld

De voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Peize, Norg en Roden, met de werknaam Noordenveld, is een afgeleide van het voorstel van de Commissie Van Splunder. Dat voorstel behelsde een samenvoeging van alle «Noordenveld»-gemeenten (voornoemde inclusief de gemeenten Eelde en Vries). Dat voorstel werd door de provinciale statencommissie BFSEA te omvangrijk gevonden. Argumenten voor de nu voorgestelde samenvoeging liggen met name in de samenhang tussen deze gemeenten. In het streekplan wordt Roden aangeduid als een zogenaamde hoofdkern. Dit type kernen heeft een bovenlokaal verzorgingsniveau. Roden is dan ook een verzorgingskern waarvan de invloed zich uitstrekt tot Peize en Norg. De gemeenten Eelde en Vries kennen een andere oriëntatie. Het feit dat met dit voorstel wordt tegemoet gekomen aan de wensen van de betrokken gemeenten, alsmede het feit dat op deze wijze tot een evenwichtig kaartbeeld in Drenthe kon worden gekomen, waren voor de provincie belangrijke redenen om tot deze samenvoeging over te gaan.

Zoals reeds eerder aan de orde gesteld bestaat er tussen de gemeente Roden en de Groningse gemeente Leek een sterke maatschappelijke samenhang. Tevens is sprake van ruimtelijke vervlechting tussen de kernen Nietap en Leek. Door de provincie is dit knelpunt echter niet als «evident» aangemerkt. De gemeente Leek heeft aandacht gevraagd voor haar standpunt en meegedeeld dat zij de door de provincie Drenthe gevolgde procedure ervaart als een gemiste kans. Mede vanwege de voortgang van de procedure heb ik in deze grensproblematiek onvoldoende aanleiding gezien om van het voorstel af te wijken.

Met betrekking tot de vorming van een gemeente Noordenveld steunt het kabinet het provinciaal standpunt.

c. de nieuwe gemeente Oostermoer

In de ontwerp-regeling wordt voorgesteld de gemeenten Anloo, Gasselte, Gieten en Rolde samen te voegen tot de nieuwe gemeente Oostermoer. De gemeenten hebben alle vier een belangrijke agrarische en recreatieve functie. De reeds bestaande samenwerking tussen deze gemeenten en de aanwezige samenhang zijn redenen voor dit voorstel. De samenhang tussen de gemeenten Anloo, Gasselte en Gieten is niet alleen maatschappelijk, maar ook qua structuur en landschap overeenkomstig. De gemeenten bestaan in het oosten uit «veengronden» en in het midden de Hondsrug en in belangrijke delen in het westen de «zandgronden». Het veenkoloniaal gedeelte van deze gemeenten is georiënteerd op de Groningse regionale centra Veendam en Stadskanaal, het zandgedeelte is evenals Rolde georiënteerd op Assen. Ondanks de sterke mate van oriëntatie van met name Rolde op Assen, wordt samenvoeging met die gemeente niet voorgesteld. De gemeente Rolde levert

namelijk een essentiële bijdrage aan de vorming van een bestuurskrachtige Oostermoergemeente. Op deze manier ontstaat niet alleen een evenwichtiger voorstel voor het noorden van Drenthe, maar wordt ook een betere basis voor het samenvoegingsproces gecreëerd.

Het kabinet ziet, met inachtneming van hetgeen onder 3.2.1. is gesteld over de voorstellen met betrekking tot Assen, onvoldoende aanleiding af te wijken van het provinciaal voorstel.

d. de nieuwe gemeente Borger

De provincie stelt voor de gemeenten Borger en Odoorn samen te voegen. Aanleiding daarvoor wordt met name gevonden in de sterke mate waarin deze gemeenten qua karakter overeenkomen. Zelfstandig voortbestaan van de gemeenten ligt gezien hun omvang (respectievelijk ca. 13 000 en 12 500 inw) niet in de rede. Samenvoeging past ook binnen het uitgangspunt van rijksbeleid om te komen tot de vorming van krachtige plattelandsgemeenten. Vooral ook met het oog op de toekomstige relaties met de grote buurgemeenten Emmen en Stadskanaal, beide belangrijke regionale verzorgingscentra, is vorming van een sterke plattelandsgemeente in dit deel van Drenthe wenselijk. Het kabinet heeft het voorstel dan ook overgenomen.

De positie van de gemeente Stadskanaal en de ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke vervlechting met de kern Nieuw-Buinen, is voor de provincie een onvoldoende evident knelpunt geweest om daarvoor binnen dit voorstel een oplossing te zoeken. Het standpunt van het kabinet daarover is reeds eerder aan de orde geweest. Net als bij de positie van de gemeente Leek heb ik, mede vanwege de voortgang van de procedure, onvoldoende aanleiding gezien het provinciaal voorstel niet te volgen.

e. de nieuwe gemeente Middenveld

Ook het voorstel van de provincie om over te gaan tot samenvoeging van de gemeenten Beilen, Smilde en Westerbork wordt door het kabinet overgenomen. De nieuw te vormen gemeente ligt in het landelijk gebied tussen Assen en Hoogeveen. Beilen is in het streekplan aangewezen als hoofdkern en heeft een daarbij behorend bovenlokaal voorzieningenniveau, waarvan de reikwijdte zich uitstrekt tot nagenoeg de gehele gemeente Westerbork en een deel van de gemeente Smilde. Gezien hun omvang ligt zelfstandig voortbestaan van de afzonderlijke gemeenten niet in de rede. De raden van deze drie gemeenten hebben reeds in een vroegtijdig stadium aangegeven samen verder te willen. Dit voorstel leidt tot de vorming van een krachtige plattelandsgemeente in centraal-Drenthe, met een ruim en gevarieerd werkgelegenheidsaanbod in zowel de agrarische, recreatieve als industriële sector. Het kabinet ziet hierin alle reden om het voorstel zoals door de provincie gedaan te steunen.

f. de nieuwe gemeente Coevorden

De provincie stelt een samenvoeging van de gemeenten Coevorden, Dalen, Sleen, Oosterhesselen en Zweeloo voor. De maatschappelijke samenhang tussen de gemeenten Dalen en Coevorden is groot. De oriëntaties van de overige gemeenten is wat meer ambivalent en gericht op zowel Emmen, Coevorden en Hoogeveen. Qua karakter passen vooral de gemeenten Dalen, Sleen, Oosterhesselen en Zweeloo goed bij elkaar. Het betreft landelijke agrarische gemeenten, die alle ook een zekere verblijfsrecreatieve functie vervullen. Gelet op de omvang en de mogelijkheden die de gemeente Emmen op eigen grondgebied heeft is samenvoeging van een van de voornoemde gemeenten met Emmen niet aan de orde. Samenvoeging van de gemeenten Dalen, Sleen, Oosterhesselen en Zweeloo leidt echter niet tot een voldoende sterke gemeente in relatie tot diezelfde buurgemeente Emmen. Dat geldt nog meer in het licht van de samenvoeging van de kernen Veenoord en Nieuwlande met respectie-

velijk Emmen en Hoogeveen. De nauwe relaties tussen Dalen en Coevorden maakt een samenvoeging van die twee evident. Om de bovenstaande redenen is gekozen voor de samenvoeging van deze vijf gemeenten, waarbij het landelijk karakter en de recreatieve functie zijn gewaarborgd.

In de loop van de procedure is door gedeputeerde staten nog een voorstel tot vorming van een gemeente «Zuidenveld» bestaande uit de gemeenten Oosterhesselen, Sleen en Zweeloo aan de orde gesteld. Amendering van de concept-ontwerp-regeling door provinciale staten heeft dit voorstel wederom ongedaan gemaakt. In de provinciale staten werd het gevoelen dat een dergelijke gemeente te klein zou zijn vrij breed gedragen.

Ik ben van mening dat met de voorgestelde samenvoeging een evenwichtige gemeentelijke indeling in het zuidoosten van Drenthe tot stand wordt gebracht. De voorgestelde gemeente is een krachtige landelijke gemeente met voldoende samenhang. De gemeente zal zich zeker kunnen waarmaken in het krachtenspel met de twee aangrenzende regionale centrumgemeenten. Het voorstel is door het kabinet dan ook overgenomen.

g. de nieuwe gemeente Westerveld

Met de voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Diever, Dwingeloo, Vledder, Havelte en het grootste deel van Ruinen tot de nieuwe gemeente Westerveld, wordt een gemeente gevormd waarin alle (potentiële) Nationale Parken in dit deel van Drenthe in een gemeente worden ondergebracht. De gemeenten vertonen qua karakter en problematiek een grote mate van overeenkomst. Zowel de agrarische als de recreatieve functie zijn van groot belang. Door de voorgestelde samenvoeging wordt een gemeente gevormd met een eenduidige functie waarin integraal bestuur in een samenhangend gebied mogelijk wordt gemaakt. De ontwikkeling van deze gemeente wordt daarmee gediend.

De gemeente Ruinen heeft een voorkeur uitgesproken voor de eerder aan de orde gestelde gemeente De Wolden. Het standpunt van het kabinet met betrekking tot deze gemeente is onder 3.3.3. al aan de orde geweest. Het voorstel om deze extra landelijke gemeente te vormen zou een te grote afbreuk doen aan de kracht en samenhang van de nu voorgestelde gemeente Westerveld. Het kabinet ziet daarom geen aanleiding om, redenerend vanuit de vorming van deze landelijke gemeente Westerveld, het standpunt ten aanzien van de vorming van een gemeente De Wolden te wijzigen.

3.4. Datum van herindeling, tussentijdse verkiezingen en naamgeving van gemeenten

Naar verwachting zal deze herindeling zijn beslag kunnen krijgen op 1 januari 1998. De reden waarom een ingang van de herindeling op die datum gewenst is, is in de inleiding van deze memorie van toelichting reeds kort aan de orde gesteld. Spoedige inwerkingtreding is in ieder geval gewenst in verband met de reductie van onzekerheid voor de betrokken gemeenten, terwijl voor de onderhavige herindeling geldt dat gemeenten dan nog kunnen genieten van de verfijning wijziging gemeentelijke indeling op basis van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (zie paragraaf 4.3.)

Bij effectuering van de gemeentelijke herindeling per 1 januari 1998 zullen de tussentijdse verkiezingen in het laatste kwartaal van 1997 kunnen worden gehouden. Het effect daarvan is dat de reguliere gemeenteraadsverkiezingen die in mei 1998 gehouden worden op grond van artikel 7 van deze wet zullen vervallen. Zij zullen namelijk plaatshebben binnen een jaar na de tussentijdse verkiezingen.

Met betrekking tot de naamgeving van de nieuw gevormde gemeenten kan nog het volgende worden opgemerkt. Voor het wetsvoorstel zijn de namen zoals die zijn voorgesteld door de provincie overgenomen. Van de betrokken gemeenten hebben mij geen verzoeken bereikt in afwijking daarvan nieuwe namen vast te stellen. In sommige gevallen is door de provincie geen keuze voor een werknaam gemaakt, maar een opsomming van de namen van de samenstellende gemeenten gehanteerd. In dergelijke gevallen is de naam van de grootste samenstellende gemeente als werknaam gekozen. Overigens hebben gemeenten op grond van artikel 158 van de Gemeentewet zelf de bevoegdheid hun naam te wijzigen.

4. Financiële aspecten

4.1. Algemeen

De financiële positie van de gemeenten is voor de provincie Drenthe geen maatstaf geweest bij het formuleren van de voorstellen van het onderhavige wetsvoorstel. Wel heeft de provincie de financiële gevolgen van de herindeling voor de nieuw te vormen gemeenten onderzocht en geanalyseerd. Voor het bepalen van de financiële gevolgen van de gemeentelijke herindeling is gebruik gemaakt van het zogenaamde «financiële model gemeentelijke herindelingen». In dit model staat de financiële levensvatbaarheid van de nieuw te vormen gemeenten centraal.

De provinciale informatie, zoals weergegeven in de toelichting op de ontwerp-regeling gemeentelijke herindeling Drenthe van februari 1996 (bijlage 7), biedt in het algemeen een degelijke basis voor de oordeelsvorming. Ik maak er daarom in dit hoofdstuk veelvuldig gebruik van.

De financiële informatie van de provincie is voor wat betreft de effecten op de algemene uitkering uit het gemeentefonds zowel op de Financiële-Verhoudingswet 1984 (FVW'84) als op de nieuwe Financiële-verhoudingswet (nFVW) gebaseerd. Het voorstel voor de nFVW en het voorstel voor de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet (IFVW) waarvan de beoogde datum van inwerkingtreding 1 januari 1997 is, zijn met zeer brede steun door de Tweede Kamer aanvaard. De plenaire behandeling van deze wetsvoorstellen in de Eerste Kamer wordt voorzien in september 1996. In de verwachting dat ook de Eerste Kamer de voorstellen dan zal aanvaarden, zal ik mij in deze paragraaf beperken tot de effecten gebaseerd op de nFVW. De datum van herindeling die bij het onderhavige voorstel behoort, zal immers naar verwachting 1 januari 1998 zijn, een jaar na de beoogde datum van inwerkingtreding van de nFVW.

Ik benadruk dat de bedragen die hierna worden genoemd een indicatief karakter dragen. Aan de bedragen kunnen dan ook geen rechten worden ontleend. Definitieve bedragen kunnen nog niet worden gegeven, omdat bijvoorbeeld de fysieke gegevens, de bedragen per eenheid voor de verschillende uitkeringsonderdelen, de uitkeringsfactor, de bestuurskosten en de begrotingspositie van de gemeenten veranderingen ondergaan in de periode tot de datum van herindeling. De algemene uitkering wordt uiteindelijk op grond van de definitieve gegevens vastgesteld volgens het dan gangbare beleid voor het gemeentefonds.

4.2. Nieuwe Financiële-verhoudingswet

In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de geraamde structurele financiële gevolgen die op basis van de nFVW voor de nieuwe gemeenten zullen optreden.

De financiële effecten voor de gemeente Assen van de grenscorrectie

met Vries (de kern Zeijen), zijn zeer gering. Aan dat geringe effect ga ik in deze toelichting verder voorbij.

Tabel 1 Overzicht van de geraamde financiële gevolgen voor de nieuw te vormen gemeenten als gevolg van de gemeentelijke indeling op basis van de nFVW (bedragen in mln. guldens, afgerond)

nieuw te vormen gemeente	(1) mutatie algemene uitkering	(2) besparing bestuurs- kosten	(3)=(1)+(2) saldo mutaties	(4) aantal inwoners; afgerond op tental- len	(5)=(3):(4) saldo mutaties per inwoner; afgerond op f 5
Borger	- 0,4	0	- 0,4	25 610	- 15
Coevorden	- 1,3	0,6	- 0,7	33 610	- 20
Emmen	- 0,5	0,1	- 0,4	103 960	- 5
Hoogeveen	- 0,6	0,3	- 0,3	61 990	- 5
Meppel	- 1,0	0,6	- 0,4	36 640	- 10
Middenveld	- 0,7	0,2	- 0,5	31 120	- 15
Noordenveld	- 0,7	0,3	- 0,4	30 880	- 15
Oostermeer	- 1,0	0,5	- 0,5	24 560	- 20
Westerveld	- 1,1	0,6	- 0,5	21 880	- 25
Zuidlaren	- 0,7	0,2	- 0,5	30 560	- 15

Ik heb voor de raming van de bedragen in kolom 2 gebruik gemaakt van de informatie die is opgenomen in de toelichting op de provinciale ontwerp-regeling en van aanvullende informatie, die de provincie mij op mijn verzoek heeft toegezonden. Ook de aantallen in kolom 4 zijn gebaseerd op de provinciale informatie. De informatie over de mutatie algemene uitkering (kolom 1) is door mij geactualiseerd naar de (fictieve) stand 1995 van de bedragen per eenheid en de uitkeringsfactor, die behoren bij de door de Tweede Kamer aanvaarde voorstellen nFVW en IFVW. Tevens is rekening gehouden met actuelere cijfers voor wat betreft de aantallen bijstandsontvangers. Bij deze actualisatie is uitgegaan van de stand van zaken die behoort bij de voorstellen nFVW en IFVW, zoals die op 21 mei 1996 door de Tweede Kamer zijn aanvaard. Bij de berekening van de besparing op de bestuurskosten (kolom 2 van de tabel) ben ik, in navolging van de provincie, uitgegaan van het salarispeil per 1 januari 1995 en het maximale aantal wethouders op basis van de Gemeentewet.

De mutatie algemene uitkering (kolom 1) is berekend als het verschil tussen de algemene uitkering van de nieuwe gemeente en de som van de toegerekende algemene uitkeringen van de samenstellende delen van die gemeente.

Ik merk bij deze mutatie het volgende op. De algemene uitkering is onder de nFVW, anders dan onder de FVW'84, voor bijna alle maatstaven ongevoelig voor gemeentelijke herindeling. Dat neemt niet weg dat er enkele maatstaven zijn die herindelingsgevoelig zijn. Het gaat bij de onderhavige herindeling in het bijzonder om de maatstaf «vast bedrag» en de maatstaf «schaalfactor uitvoeringskosten bijstandsgerechtigden» (de maatstaven 28 en 9 van bijlage 4 van het voorstel voor de IFVW; kamerstukken II 1995/96, 24 553, nr. 19).

De herindeling brengt met zich dat de nieuwe gemeenten als gevolg van de herindelingsgevoelige maatstaven in alle gevallen een algemene uitkering zullen ontvangen die geringer is dan de som der samenstellende delen. Dat is inherent aan de nFVW. Onder het regime van de FVW'84 was er doorgaans sprake van een positief verschil. Het negatieve verschil is in tabel 1 aangeduid als «mutatie algemene uitkering». De nieuwe gemeente ontvangt een uitkering die vergelijkbaar is met de uitkering die andere gemeenten ontvangen met soortgelijke kenmerken voor wat betreft

sociale structuur, centrumfunctie, etc. en heeft daarmee dezelfde financiële potenties als die gemeenten.

Voor alle duidelijkheid merk ik nog op dat de mutatie algemene uitkering of te wel het «herindelings-effect» in tabel 1 los staat van het herverdeeleffect dat voortvloeit uit de overgang per 1 januari 1997 van het verdeelstelsel van de FVW'84 naar het nieuwe verdeelstelsel. Terzijde merk ik op dat de herverdeeleffecten die de nFVW teweeg brengt voor bijna alle Drentse gemeenten positief zijn.

Bedacht dient te worden dat tegenover wegvallende inkomsten ook wegvallende uitgaven zullen staan. Ik doel daarbij op besparingen op de uitgaven naast de besparingen op de bestuurskosten die al in tabel 1 zijn verwerkt. Immers, door de schaalvergroting moet het mogelijk zijn om behalve bij de bestuurskosten ook elders tot besparingen te komen door middel van efficiency-verbetering. Dergelijke «inverdieneffecten» zijn met name op de iets langere termijn te verzilveren.

4.3 Overgangsregime verfijning wijziging gemeentelijke indeling

Om de tijdelijke kosten die met de herindeling gepaard gaan te helpen ondervangen, bestond onder het regime van de FVW'84 de verfijning wijziging gemeentelijke indeling. Deze is opgenomen in het Besluit verfijningen algemene uitkering 1984. Deze verfijning is opgebouwd uit een drietal elementen:

1. Een in 5 jaar van 100% naar 0% aflopende uitkering ter compensatie van een eventueel nadeel in de algemene uitkering uit het gemeentefonds, de zgn. overbruggingsuitkering.
2. Een uitkering gedurende 5 jaar die met name wordt verstrekt in verband met de herhuisvestingskosten na de herindeling, de zgn. startbijdrage.
3. Een uitkering gedurende 5 jaar die vooral wordt verstrekt ter compensatie van gemeentelijke wachtgeldlasten als gevolg van de herindeling.

De verfijning wordt met ingang van 1997 beëindigd. Voor toekomstige herin te delen gemeenten zal een sobere gewenningsregeling worden geïntroduceerd.

Uit een oogpunt van continuïteit van bestuur acht ik het echter gewenst de huidige verfijning voor wat betreft de berekeningswijze onveranderd van kracht te laten zijn voor de thans voorgestelde gemeentelijke herindeling, mits deze uiterlijk per 1 januari 1998 ingaat. Een en ander is de (Drentse) gemeenten bekend via de septembercirculaire Gemeentefonds van 1995. De Tweede Kamer heeft van deze circulaire een afschrift ontvangen (zie ook de in juni 1995 gestelde kamervragen terzake en de daarop in juli 1995 gegeven antwoorden, kamerstukken II 1994/95, aanhangsel van de Handelingen, 1063). Daarom zijn in het voorstel voor de IFVW bepalingen opgenomen die ervoor zorgen dat de verfijning nog tijdelijk in stand blijft. Een en ander is nader uitgewerkt in het ontwerp van een invoeringsbesluit Financiële-verhoudingswet, dat begin juni 1996 voor advies aan de Raad van State is voorgelegd.

Een raming van de uitkeringen voor de drie onderdelen van de verfijning wijziging gemeentelijke indeling is opgenomen in tabel 2.

Tabel 2 Overzicht van de geraamde opbrengsten van de drie onderdelen van de verfijning wijziging gemeentelijke indeling voor de nieuw te vormen gemeenten op basis van de nFVW (bedragen in mln. gulden, afgerond)¹

nieuw te vormen gemeente	overbruggingsuitkering ²	startbijdrage ³	wachtgeld ³	totaal eerste jaar	totaal eerste jaar per inwoner (afgerond op f 5)
Borger	0,4	0,9	0,9	2,2	85
Coevorden	1,3	1,5	1,6	4,4	130
Emmen	n.v.t.	n.v.t.	1,4	1,4	15
Hoogeveen	0,6	0,3	1,9	2,8	45
Meppel	1,0	0,5	1,5	3,0	80
Middenveld	0,7	1,2	1,1	3,0	95
Noordenveld	0,7	0,7	1,1	2,5	80
Oostermoer	1,0	1,5	1,1	3,6	145
Westerveld	1,1	1,5	1,2	3,8	175
Zuidlaren	0,7	1,7	1,1	3,5	115

¹ Indien een gemeente niet voldoet aan de criteria voor toekenning van een onderdeel van de verfijning is dat aangegeven door: «niet van toepassing (n.v.t.)».

² Opgenomen is een raming van het 100%-bedrag voor jaar 1 (dat is het uitkeringsjaar dat begint op de datum van herindeling); de opbrengst loopt met stappen van 20% in vijf jaar terug tot nihil

³ Opgenomen is het geraamde jaarbedrag; dit bedrag wordt gedurende vijf jaar aan de gemeente verstrekt.

De tabel laat zien dat alle nieuwe gemeenten, met uitzondering van de nieuwe gemeente Emmen, naar verwachting in aanmerking komen voor de onderdelen «overbruggingsuitkering» en «startbijdrage». Voor het onderdeel wachtgeld zullen alle nieuw te vormen gemeenten naar verwachting een uitkering ontvangen.

Aan de uitkeringen zit geen bestedingsverplichting vast; zij behoren tot de algemene middelen van de gemeente.

Hiervoor is aangegeven dat de verfijning wijziging gemeentelijke indeling voor wat betreft de berekeningswijze voor deze herindeling onverkort zal worden toegepast onder het regime van de nFVW. De raming voor het onderdeel «overbruggingsuitkering» is voor de gemeenten die daarvoor in aanmerking komen gelijk aan het bedrag dat is opgenomen in kolom 1 van tabel 1. Ik merk op dat een uitkering op grond van dit onderdeel uitsluitend wordt verstrekt indien de negatieve mutatie groter is dan 0,5% van de algemene uitkering van de (nieuwe) gemeente. Die drempel bewerkstelligt dat de nieuwe gemeente Emmen, naar het zich laat aanzien, niet in aanmerking komt voor de «overbruggingsuitkering».

4.4. Conclusie

Op basis van de tabellen 1 en 2 zie ik geen aanleiding te twijfelen aan de financiële levensvatbaarheid van de nieuw te vormen gemeenten. Bij mijn oordeel heb ik tevens betrokken de informatie die de provincie heeft verstrekt over de financiële positie van de betrokken gemeenten (reservepositie, belastingopbrengsten/belastingdruk, e.d.) en de mogelijkheden die de nieuwe gemeenten hebben om tot efficiency-verbetering te komen op het terrein van de uitgaven.

5. Advies van de Raad voor de gemeentefinanciën

Zoals gebruikelijk bij herindelingsvoorstellen is de Raad voor de gemeentefinanciën gevraagd een oordeel te geven over het concept-wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van de provincie Drenthe. Hierbij dient te worden aangetekend dat het concept-wetsvoorstel

waarover advies is gevraagd nog geen indelingsvoorstel voor de gemeente Eelde bevatte. Ik dank de raad voor de buitengewoon snelle behandeling van de adviesaanvraag. Een en ander heeft bijgedragen aan een voorspoedige voorbereiding van het onderhavige voorstel.

De raad komt tot het oordeel dat de nieuw te vormen gemeenten financieel voldoende levensvatbaar zullen zijn. Hij is daarbij niet in de beoordeling van de bestuurlijke aspecten getreden. De raad beoordeelt in zijn advisering primair de financiële levensvatbaarheid van de nieuw te vormen gemeenten. De raad merkt daarover op dat er sprake is van een licht negatief herindelingseffect voor de betrokken gemeenten, hetgeen voortvloeit uit het vervallen van de vaste bedragen in de bekostiging. Dit laatste hangt samen met een grotere mate van kostengeoriënteerdheid van het nieuwe verdeelstelsel en vormt op zichzelf dan ook geen bedreiging voor de financiële levensvatbaarheid van de nieuw te vormen gemeenten. Bovendien wordt tijdelijk compensatie geboden door middel van de toepassing van de systematiek van de bestaande verfijning wijziging gemeentelijke indeling. Bij de beoordeling heeft de raad tevens meegewogen dat het merendeel van de betrokken gemeenten er in het kader van de herindeling van het Gemeentefonds op vooruit zal gaan.

Het advies van de raad geeft mij geen aanleiding voor nadere opmerkingen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort