

Vergaderjaar 1995–1996

24 571

Gemeentelijke herindeling in de samenwerkingsgebieden Midden-Brabant, Breda en Westelijk Noord-Brabant en in een gedeelte van de samenwerkingsgebieden Zuidoost-Brabant en 's-Hertogenbosch

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

	blz.		blz.
1	Inleiding	2	2.4
1.1	Herindelingsbeleid	3	Gemeenten die niet worden samengevoegd
1.2	Noord-Brabant Zuidoost	4	3.
2	De inhoud van het wetsvoorstel	6	3.1 Algemeen
2.1	Centrumgemeenten	6	3.2 Financiële-verhoudingswet 1984
	2.1.1 Breda	6	3.3 Nieuwe Financiële-verhoudingswet
	a Teteringen	6	3.4 Verfijning wijziging gemeentelijke indeling
	b Prinsenbeek	6	3.5 Wegvallende artikel-12 steun Heusden
	c Nieuw-Ginneken	7	3.6 Conclusie
	d Hazeldonk	8	4.
	2.1.2 Tilburg	8	Advies van de Raad voor de gemeentefinanciën
	a Berkel-Enschot	8	5.
	b Udenhout	9	Onderwijsartikel
	c Goirle	9	6.
2.2	Regionale centrumgemeenten	10	Toepassing van de Wet waardering onroerende zaken (Wet woz)
	2.2.1 Bergen op Zoom	10	7.
	2.2.2 Roosendaal	10	Procedurale aspecten
	2.2.3 Waalwijk	10	8.
2.3	Landelijke gemeenten	10	Tijdstip van inwerkingtreding en de tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen
	2.3.1 Samenvoegingen in overeenstemming met de voorstellen van de provincie	10	
	2.3.2 Samenvoegingen die afwijken van de voorstellen van de provincie	12	Supplementen ¹
	a. De nieuwe gemeenten Zevenbergen en Made	12	Kaart met de door de regering voorgestelde samenvoegingen ¹
	– Inleiding	12	Supplement 1. Overzicht van samenvoegingen en referenties aan de desbetreffende ontwerp-regelingen
	– De nieuwe gemeente Zevenbergen	13	Supplement 2. Reactie gedeputeerde staten van Noord-Brabant op een verzoek van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken d.d. 9 februari 1995 betreffende een onderzoek naar de voor- en nadelen van diverse herindelingsvarianten (Drunen; 's-Hertogenbosch; Heusden; Vlijmen).
	– De nieuwe gemeente Made	13	Ontwerp-regeling Westelijk Noord-Brabant met kaart
	b. De nieuwe gemeente Woudrichem	14	Ontwerp-regeling Breda met kaart
	c. De nieuwe gemeente Baarle-Nassau	14	Ontwerp-regeling Noord-Brabant Midden met kaart
	– De enclave-gemeente Baarle-Nassau	15	Ontwerp-regeling Noord-Brabant Zuidoost met kaart
	– Onderzoek	16	Supplement 3. (bij de financiële paragraaf)
	d. De nieuwe gemeente Drunen	18	Supplement 4. Advies van de Raad voor de gemeentefinanciën van 3 juli 1995
	– Inleiding	18	
	– Onderzoek	19	
	3. De nieuwe gemeente Bladel	19	

¹ De supplementen en kaarten zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. Inleiding

Hierbij bied ik u aan het wetsvoorstel gemeentelijke herindeling in de Noordbrabantse samenwerkingsgebieden Breda, Midden, West en een gedeelte van Zuidoost en 's-Hertogenbosch. De combinatie van de eerste drie ontwerp-regelingen heb ik al eerder aangekondigd.

De Tweede Kamer heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel gemeentelijke herindeling in het samenwerkingsgebied 's-Hertogenbosch bij amendement de gemeente Heusden uit dat voorstel gelicht, omdat men het wenselijk achtte een onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van een mogelijk samengaan van Drunen, Heusden en Vlijmen. Hiervoor doe ik nu een voorstel.

Ten aanzien van de ontwerp-regeling Zuidoost-Brabant ben ik tot de conclusie gekomen dat een langer uitstel van de herindeling van de landelijke gemeenten niet wenselijk is. Ik heb de gemeenten behorende tot de stadsregio Eindhoven-Helmond nog niet bij deze herindeling betrokken. In het kabinetsstandpunt over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van 15 september 1995 (Kamerstukken II, 1994/95, 21 427, nr. 111) is ingegaan op het bestuurlijk perspectief voor deze regio. Het kabinet wil ten aanzien van de vijf stedelijke gebieden, waar op basis van de Kaderwet bestuur in verandering een tijdelijk regionaal bestuur is ingesteld, in de tweede helft van 1996 een besluit nemen. Dan zal een afweging gemaakt worden tussen een stadsprovincie en het alternatief van gemeentelijke herindeling. Omdat deze afweging dan ook voor de stadsregio Eindhoven-Helmond gemaakt zal worden, doe ik nu nog geen voorstel voor gemeentelijke herindeling ten aanzien van de gemeenten Best, Eindhoven, Helmond, Geldrop, Mierlo, Nuenen, Son en Breugel, Valkenswaard, Veldhoven en Waalre. Een nadere motivering hiervan volgt in paragraaf 1.2.

Het combineren van de genoemde ontwerp-regelingen in dit wetsvoorstel heeft zowel procedurele als inhoudelijke voordelen. In plaats van drie, wellicht zelfs vijf wetsvoorstellen, is er nu sprake van één voorstel, waarin de mogelijkheden integraal zijn afgewogen. Het voorleggen aan de ministerraad, aan bepaalde adviesorganen en aan het parlement gaat nu in één keer. Ook de «grensproblemen» ten aanzien van mogelijke alternatieve oplossingen tussen de samenwerkingsgebieden worden erdoor voorkomen.

Waar mogelijk heb ik de ontwerp-regelingen van de provincie gevolgd. In die gevallen waar een provinciaal voorstel naar mijn mening niet past in het beleidskader zoals dat door het kabinet op 15 september 1995 is vastgesteld, ben ik afgeweken van de ontwerp-regelingen. Dat is het geval bij de volgende onderdelen en op de volgende wijze:

- * Met Breda worden naast de gemeente Teteringen en het gebied Hazeldonk van de gemeente Rijsbergen tevens de gemeenten Nieuw-Ginneken en Prinsenbeek samengevoegd.
- * Met Tilburg worden naast de gemeente Berkel-Enschot tevens de gemeenten Goirle en Udenhout samengevoegd.
- * Zevenbergen, Fijnaart en Heijningen, Klundert, Standdaarbuiten en Willemstad worden samengevoegd.
- * Made en Drimmelen, Hooge en Lage Zwaluwe en Terheijden worden samengevoegd.
- * De gemeenten Woudrichem en Aalburg worden samengevoegd.
- * De gemeenten Alphen en Riel, Baarle-Nassau en Chaam worden samengevoegd.
- * De gemeenten Drunen, Heusden en Vlijmen worden samengevoegd.
- * De gemeente Bladel en Netersel, de gemeente Hoogeloon, Hapert en Casteren, de gemeente Hooge en Lage Mierde en de gemeente Reusel worden samengevoegd.

Ik kom op de nadere motivering van deze voorstellen terug in hoofdstuk 2. Ik ben van mening dat deze voorstellen bijdragen tot een evenwichtig plan, waarin gemeenten van voldoende schaal en draagvlak worden gevormd, die ook op lange termijn op hun taak berekend zijn.

1.1. Herindelingsbeleid

Ik ben voor dit wetsvoorstel uitgegaan van het Beleidskader gemeentelijke herindeling zoals dat op 15 september 1995 door het kabinet in het kader van het reeds genoemde standpunt over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is vastgesteld (verder aangeduid als «Beleidskader»). Daarin is de ontwikkeling van het herindelingsbeleid nader geëxpliciteerd. Voor een sterk lokaal bestuur van gemeenten wordt in dit Beleidskader een zekere schaalvergroting noodzakelijk geacht. Dit spoort met de visie van het kabinet op de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de versterking van de positie van de gemeente in ons bestuurlijk stelsel.

Gemeenten die in een regio mede ten behoeve van de omliggende gemeenten een centrumfunctie vervullen, moeten mede door middel van gemeentelijke herindeling in staat worden gesteld die functie naar behoren uit te voeren. Deze gemeenten moeten daartoe ook woningbouw-, kantoren- of bedrijfslokaties op eigen grondgebied kunnen verwezenlijken. Integraal bestuur kan het best functioneren wanneer het lokale niveau bestaat uit een samenhangend gebied en wanneer het bestuur voldoende bestuurskracht en draagvlak kan hebben.

Onder draagvlak wordt in dit verband onder andere verstaan economisch en sociaal-maatschappelijk draagvlak.

Deze ontwikkeling in de richting van de schaalvergroting van de centrumgemeenten is met de behandeling van het wetsvoorstel gemeentelijke herindeling in het noordoostelijk deel van de provincie Noord-Brabant in de Tweede Kamer ingezet (Handelingen II, 1992/93, blz. 5315–5380). Het provinciebestuur van Noord-Brabant heeft deze beleidslijn in ruimtelijke zin onderschreven. In de motie 2A, die door provinciale staten in juni 1993, (Notulen van provinciale staten van Noord-Brabant dd. 21 juni 1993) is aangenomen, wordt onder meer benadrukt dat de grote stedelijke gemeenten in de provincie over de nodige ruimte moeten kunnen beschikken om de komende 25 jaar op eigen grondgebied te kunnen bouwen. Gedeputeerde staten hebben met het oog op deze motie de latere herindelingsplannen aangepast en het plan Midden-Brabant, dat al in procedure was, herzien.

Voor gemeenten in het landelijk gebied betekent deze schaalvergroting, naast de wenselijke versterking van het bestuur, tevens dat samenhangende gebieden onder één integraal lokaal bestuur zullen worden gebracht. Daarmee zijn deze voorstellen mede gericht op reductie van intergemeentelijke samenwerkingsvormen, opdat deze gemeenten zoveel mogelijk in staat worden gesteld om de lokale taken zelfstandig uit te voeren.

Ik voel mij gesteund in deze visie door het eindadvies van de Werkgroep Leefbaarheid Platteland. In haar eindrapport «Nieuw elan in de aandachtsgebieden leefbaarheid platteland» van april 1995 onderstreept deze werkgroep, die door de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is ingesteld, de wenselijkheid van bestuurlijke schaalvergroting.

Ook in de plannen van het provinciebestuur, die met grote inzet zijn gemaakt en waarvoor ik grote waardering heb, valt een toenemende

schaalvergroting te constateren naarmate die plannen later in de tijd zijn gemaakt.

1.2. Zuidoost-Brabant

Mijn besluit om het stadsregionale gebied Eindhoven-Helmond niet bij dit wetsvoorstel te betrekken is gebaseerd op de volgende overwegingen.

In mei 1994 werd de ontwerp-regeling Zuidoost-Brabant aan provinciale staten voorgelegd. Daarin werd voorgesteld om de herindeling voor het gehele gebied af te ronden en daarbij rond grote steden slechts grenscorrecties aan te brengen in verband met de mogelijke bestuurlijke reorganisatie als uitkomst van het Kaderwetragect. Provinciale staten echter besloten de gemeenten Eindhoven, Helmond, Nuenen c.a. en Mierlo helemaal uit de ontwerp-regeling te lichten.

Voor dit gebied achtten zij een heroverweging noodzakelijk, ondermeer gelet op de motie 2A van provinciale staten van 1993 waarin werd aangegeven dat grote stedelijke gemeenten de beschikking dienden te krijgen over de nodige ruimte om voor langere tijd te kunnen voldoen aan hun taken op het gebied van wonen, werken, strategische functies en voorzieningen.

De provincie besloot tot heroverweging en hernieuwd open overleg met die vier gemeenten in het stedelijk gebied. Daarnaast benadrukte het provinciebestuur dat de ontwerp-regeling voor het landelijk gebied doorgang moest krijgen.

Zowel mijn ambtsvoorganger als ik hebben bij het provinciebestuur aangedrongen op vaststelling van een integraal voorstel.

In november 1994 maakten gedeputeerde staten melding van de nadere standpuntbepaling van provinciale staten over de positie van Eindhoven, Helmond, Mierlo en Nuenen c.a.. Doordat gedeputeerde staten strijdige opvattingen signaleerden tussen hun college en provinciale staten, dreigde er naar de mening van gedeputeerde staten een impasse te ontstaan. Zij deden op mij een dringend beroep om de herindeling Zuidoost-Brabant integraal ter hand te nemen. Bij diverse gelegenheden heb ik meegedeeld dat ik inderdaad voornemens was een integraal wetsvoorstel voor te bereiden.

Die voorbereiding begon echter in toenemende mate samen te vallen met de discussie over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie die inmiddels in geheel Nederland werd gevoerd. In het kabinetsstandpunt Vernieuwing bestuurlijke organisatie van 15 september 1995, is uiteindelijk, mede op basis van de daaraan voorafgaande discussie besloten, dat ondermeer in het Kaderwetgebied Zuidoost in de tweede helft van 1996 een besluit zal worden genomen over het definitieve perspectief. Er zal dan een afweging worden gemaakt tussen de vorming van een stadsprovincie en het alternatief van gemeentelijke herindeling. Een herindelingsvoorstel voor de gemeenten in de stadsregio acht ik in dit stadium dan ook voorbarig.

Voor de landelijke gemeenten in de regio geldt echter dat schaalvergroting onafhankelijk van het al dan niet vormen van een stadsprovincie in ieder geval nodig is.

Zowel het provinciebestuur als vele landelijke gemeentebesturen hebben mij regelmatig gevraagd om toch vooral voort te gaan met de herindelingsvoorstellen voor het landelijk gebied.

Teneinde aan een onzekere periode van de betrokkenen een einde te maken, heb ik alles afwegende besloten, dat een verder oponthoud ongewenst is. Daarom wordt in het onderhavige wetsvoorstel tevens de herindeling van de landelijke gemeenten in het samenwerkingsgebied Zuidoost-Brabant geregeld.

De gemeenten waarvoor ik op dit moment nog geen herindelingsvoorstellen doe, vormen een samenhangend gebied, waarvoor de volgende uitgangspunten gelden:

- het gebied vormt een functionele en ruimtelijke eenheid;
- het gebied is dusdanig van omvang, dat binnen dat gebied zelf op diverse beleidsterreinen (herindeling/ruimtelijke ordening/volkshuisvesting enz.) nog een voldoende afweging gemaakt kan worden;
- de omvang van het gebied heeft op de herindelingsvoorstellen voor het omliggende gebied in beginsel geen negatieve effecten.

Op grond van deze uitgangspunten stel ik voor ten aanzien van de gemeenten, waarvan het grondgebied deel uitmaakt van de stadsregio Eindhoven-Helmond, te weten Best, Eindhoven, Geldrop, Mierlo, Helmond, Nuenen, Son en Breugel, Valkenswaard, Veldhoven en Waalre in dit wetsvoorstel nog geen voorstellen tot wijziging van de gemeentelijke indeling te doen.

Wel zijn de door de provincie voorgestelde grenscorrecties rondom genoemde stadsregio overgenomen. Indien er een voorstel zal worden gedaan voor de stadsregio, zal daarbij tevens een grenscorrectie aan de orde worden gesteld in de gemeente Someren. Het betreft het gebied dat ten noorden van de A67 ligt. Dit gebied maakt deel uit van de stadsregio en zal daarom bij een eventueel voorstel betrokken worden.

Voor de gemeente Aarle-Rixtel daarentegen, die ook behoort tot de stadsregio wordt nu wél een voorstel gedaan, vanwege de voorgestelde samenvoeging van deze forenzengemeente met de plattelandsgemeenten Beek en Donk en Lieshout. Dit provinciale voorstel is in eerste instantie niet omstreden geweest, hoewel Helmond recent heeft gepleit voor samenvoeging van Aarle-Rixtel met Helmond. Als deze gemeente toch bij het stadsregionale gebied zou worden gevoegd zou daarmee de voorgestelde samenvoeging met Beek en Donk en Lieshout geen doorgang kunnen vinden. Beide laatstgenoemde gemeenten hebben samen naar mijn mening onvoldoende draagvlak, zodat combinaties met andere gemeenten zouden moeten worden onderzocht. De drie betrokken gemeenten hebben alle met het provinciaal voorstel ingestemd, zijn begonnen met de voorbereiding van een gemeentelijke organisatie en hebben gezamenlijk een naam voor de nieuw te vormen gemeenten gekozen.

Ik ben dan ook van mening dat er onvoldoende reden is om van dit provinciale voorstel af te wijken.

Hoewel de gemeente Son en Breugel niet geheel in de stadsregio ligt, wordt voorgesteld deze buurgemeente van Eindhoven in haar geheel buiten het wetsvoorstel te laten. Dit vanwege de aanwezigheid van een belangrijk industrieterrein voor het centraal stedelijk gebied en vanwege de mogelijkheid dat daar in de toekomst nieuwe bedrijvenlokaties worden ontwikkeld.

Ik ben van mening dat het op deze manier loskoppelen van het wetsvoorstel van gemeenten in de stadsregio niet in de weg staat aan een integrale afweging van de voorstellen voor gemeentelijke herindeling voor de overige gemeenten van het gebied Zuidoost-Brabant.

2. De inhoud van het wetsvoorstel

In dit hoofdstuk ga ik voornamelijk in op de voorstellen zoals ik die in afwijking van de provinciale voorstellen doe. Ik heb hiertoe besloten uit oogpunt van bondigheid. Het komt de leesbaarheid van deze toelichting ten goede. Voor een uitgebreide toelichting op de samenvoegingen die conform het voorstel van de provincie worden gedaan, verwijs ik naar de desbetreffende ontwerp-regelingen. Bij deze memorie van toelichting worden in supplement 1 alle voorstellen kort opgesomd en wordt aangegeven in welke ontwerp-regeling daarop betrekking hebbende teksten voorkomen.

2.1. Centrumgemeenten

2.1.1. Breda

Gelet op de uitgangspunten voor het herindelingsbeleid zoals ik die in paragraaf 1.1 aan de orde heb gesteld, is een versterking van de centrumgemeente Breda wenselijk. Dit is zowel nodig uit een oogpunt van voldoende ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden als om redenen van voldoende draagvlak. Deze overweging heeft ertoe geleid dat wordt voorgesteld de centrumgemeente Breda samen te voegen met de gemeenten Teteringen, Prinsenbeek en Nieuw-Ginneken, alsmede met een gedeelte van de gemeente Rijsbergen, te weten het gebied Hazeldonk. Op deze wijze heeft Breda in mijn voorstel voldoende ruimte en draagvlak om daarmee voor langere tijd vooruit te kunnen.

a. Teteringen

Gelet op de ruimtelijke uitbreidingsmogelijkheden die in Teteringen voor handen zijn sluit ik mij aan bij het desbetreffende onderdeel van het provinciale voorstel. Voor de nadere motivering van de samenvoeging van Breda en Teteringen verwijs ik naar de argumentatie van de provincie in de ontwerp-regeling van het samenwerkingsgebied Breda, pagina 37 en verder, en naar het herindelingsplan (opgenomen achter de ontwerp-regeling Breda), pagina 34 en verder.

b. Prinsenbeek

In afwijking van de ontwerp-regeling van de provincie Noord-Brabant, waarin de gemeente Prinsenbeek zelfstandig blijft, stel ik een samenvoeging van Prinsenbeek met Breda voor. Gezien de kleine omvang en de ligging van deze gemeente, ingeklemd tussen Breda en Etten-Leur, acht ik behoud van zelfstandigheid op de langere termijn niet voor de hand liggend. Er is sprake van een zodanige geografische, sociale en economische verwevenheid met Breda dat samenvoeging met deze centrumgemeente in mijn visie absoluut noodzakelijk is. De gemeente Prinsenbeek maakt onderdeel uit van het centraal stedelijk gebied. In dat gebied zal de verstedelijking ten behoeve van de stadsregio plaatsvinden. De economische ontwikkelingszone zoals die in het Regionaal ontwikkelingsperspectief West-Brabant van de provincie Noord-Brabant wordt aangegeven, zal onder andere worden gesitueerd langs de A16: de zoekruimte voor lokaties voor bedrijfsterreinen is daarom goeddeels in Prinsenbeek aangegeven.

Tevens hebben gedeputeerde staten uitgesproken reeds nu de planologische mogelijkheden serieus te willen bekijken voor een of meer woningbouwlokaties, waaronder die van Prinsenbeek, die na de planperiode, die tot 2005 loopt, ten behoeve van de regio Breda prominent in beeld zullen dienen te komen.

c. Nieuw-Ginneken

In afwijking van de provinciale ontwerp-regeling wordt voorgesteld niet slechts de kern Bavel, waar in de toekomst de ruimtelijke uitbreidingslokaties van Breda worden uitgevoerd, samen te voegen met de gemeente Breda, maar de gehele gemeente Nieuw-Ginneken.

Voor deze gemeente zijn in het voortraject diverse opties voorgesteld.

De gemeente zelf heeft al in een vroeg stadium aangegeven op te willen gaan in een grote groene gemeente met Baarle-Nassau, Chaam en Alphen en Riel.

Gedeputeerde staten van Noord-Brabant deden twee verschillende voorstellen in het herindelingsplan respectievelijk in de conceptontwerp-regeling. In het herindelingsplan stelden zij voor de gemeente Nieuw-Ginneken voor het gedeelte Bavel en Ulvenhout samen te voegen met Breda. In de concept-ontwerp regeling stelden zij voor Nieuw-Ginneken geheel met Breda samen te voegen.

De gemeente Nieuw-Ginneken deed naar aanleiding van de concept-ontwerp-regeling een verzoek om een oordeel ex artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet. Voor het afschrift van het oordeel van mijn ambtsvoorgangster en het daarbij behorende advies van de Commissie van onafhankelijke deskundigen verwijs ik naar de bijlage I bij de ontwerp-regeling Breda. Mijn ambtsvoorgangster was van mening dat er in dit geval geen sprake was van een totaal nieuw plan. Een nieuwe procedure door de provincie achtte zij dan ook niet nodig. Wel was ze van mening dat Nieuw-Ginneken «Zuid» ruimtelijk niet nodig was voor Breda vanwege de ecologische hoofdstructuur: Breda zou daar toch niet kunnen bouwen.

Provinciale staten hebben na bovengenoemd oordeel de ontwerp-regeling zodanig vastgesteld, dat slechts de kern Bavel zou worden samengevoegd met Breda.

De vele varianten die in het voortraject ten aanzien van de indeling van Nieuw-Ginneken aan de orde zijn gekomen, maken duidelijk dat er bij de beoordeling van de opties vele factoren een rol spelen. Deze factoren kunnen uiteindelijk teruggebracht worden tot de kernvraag: moet in dit geval de centrumgemeente worden versterkt of de groene gemeente? In mijn finale afweging heb ik ten aanzien van Nieuw-Ginneken de fundamentele keuze gemaakt vóór de versterking van een centrumgemeente boven de versterking van een landelijk gebied.

Zoals ik al in het Beleidskader heb aangegeven zal een afweging binnen één gebied, tussen vergroting van landelijke gemeenten enerzijds of versterking van een centrumgemeente anderzijds leiden tot een zekere hiërarchie. In deze hiërarchie krijgt de versterking van de centrumgemeente prioriteit. Uit een oogpunt van ruimtelijke ontwikkeling alsmede van sociaal-maatschappelijk en economisch draagvlak dient Nieuw-Ginneken met Breda te worden samengevoegd. Daarbij is het ongewenst dat deze gemeente wordt gesplitst. In het algemeen ben ik terughoudend met splitsing van gemeenten, vanwege het feit dat bij splitsing bijvoorbeeld de overgang van personeel en de overgang van rechten en verplichtingen extra ingewikkeld is. Slechts als een splitsing om zwaarwegende redenen onvermijdelijk wordt geacht, kan die worden overwogen. Ik ben echter van mening dat hiervoor in dit geval geen overtuigende argumenten zijn. In de eerste plaats is er ten aanzien van de kern Ulvenhout juist sprake van een totale verwevenheid met Breda. Daarnaast ben ik er een voorstander van om ook het gedeelte van Nieuw-Ginneken ten zuiden van de A58, dat in de ecologische hoofdstructuur ligt en waar daarom niet gebouwd zal kunnen worden, samen te voegen met Breda. De kwaliteit van een stedelijke omgeving wordt door de aanwezigheid van

groen namelijk aanzienlijk versterkt. Het is voor wonen en werken van groot belang om een juiste mix van «grijs en groen» te verwerven.

Door het samenvoegen van geheel Nieuw-Ginneken met Breda (in samenhang met de indeling van het gebied Hazeldonk), krijgt Breda als centrumstad bovendien het beheer van zijn directe grensgebied met België, hetgeen ik een gewenste ontwikkeling vind. Tot slot levert deze samenvoeging een grensbeloop van de gemeente Breda op dat naar mijn mening een verbetering vormt van de eerder voorgestelde zogenaamde corridor bij Hazeldonk. De gevolgen van deze afweging voor het draagvlak van de groene gemeente Alphen en Riel, Chaam en Baarle-Nassau, zal ik in paragraaf 2.3 onder c, nader bespreken.

d. Hazeldonk

Voor wat betreft Hazeldonk ben ik het eens met de opvatting van de gemeente Rijsbergen dat het hier een terrein met een bovenlokale functie betreft. De conclusie van Rijsbergen dat regionale samenwerking voor dit regionaal bedrijventerrein het geschikte instrument zou zijn deel ik echter niet. Mijn streven is er juist op gericht gemeenten van voldoende potentie te vormen om de trekkersrol te kunnen vervullen die bij een terrein met een dergelijke economische potentie noodzakelijk is.

Overeenkomstig het voorstel van de provincie ben ik van mening dat dit het best kan gebeuren door indeling van het gebied Hazeldonk bij Breda.

Overigens is hierbij geen sprake van een splitsing van de gemeente, zoals vanuit de gemeente Rijsbergen is aangevoerd: er is in dit geval slechts een grenscorrectie aan de orde.

2.1.2. Tilburg

De centrumgemeente Tilburg wordt samengevoegd met de gemeenten Berkel-Enschot, Goirle en Udenhout. Ik ben van mening dat deze samenvoeging tegemoet komt aan de behoefte aan de ruimtelijke uitbreiding van Tilburg, zowel als aan de behoefte tot versterking van het draagvlak voor de komende langere periode.

Tilburg heeft indertijd gestreefd naar het bereiken van de status van kaderwetgebied. In die tijd beoogde Tilburg slechts ruimtelijke uitbreiding. De financieel-economische problematiek en de ontwikkeling van woningbouwlokaties, bedrijventerreinen, openbaar vervoer en andere regionale voorzieningen zouden door een sterk regionaal bestuur ter hand moeten worden genomen.

Inmiddels is dit perspectief gewijzigd en wordt uitgegaan van een zodanige versterking van de centrumgemeenten dat die dit soort problemen grotendeels op eigen kracht kunnen oplossen.

Voor de ruimtelijke uitbreidingsmogelijkheden is van de kant van Tilburg aangedrongen op de samenvoeging met de gemeenten Berkel-Enschot en Udenhout en het gebied van het Riels Kwadrant. Ten aanzien van Goirle en de kern Riel is gewezen op de oriëntatie van beide op Tilburg en de ruimtelijke verwevenheid van Goirle met Tilburg, alsmede het feit dat Goirle deel uitmaakt van het centraal stedelijk gebied. Met het oog op aspecten van draagvlak wenste het gemeentebestuur van Tilburg tevens een samenvoeging met de gemeente Goirle.

a. Berkel-Enschot

Het provinciale voorstel beperkt zich tot samenvoeging van Tilburg en Berkel-Enschot. Ik volg dat plan voor dat onderdeel. Het is in mijn visie in ieder geval voor de ruimtelijke ontwikkeling noodzakelijk om Berkel-

Enschot samen te voegen met Tilburg. De verstedelijking van Tilburg zal de komende tijd in voornamelijk noordoostelijke richting plaatsvinden. Voor een overzicht van de argumentatie ten aanzien van Berkel-Enschot verwijs ik naar het overzicht van herindelingsvoorstellen in bijlage B bij de ontwerp-regeling, pag. 42 en verder. Volgens het Uitwerkingsplan stadsregio Tilburg van de provincie is met deze samenvoeging in het centraal stedelijk gebied de zoekruimte voor woningbouwlocaties en bedrijventerreinen voldoende gewaarborgd om aan de ruimtelijke behoefte van Tilburg voor de komende tijd te voldoen.

b. Udenhout

In het eerste herindelingsplan van gedeputeerde staten van Noord-Brabant voor het samenwerkingsgebied Midden-Brabant is voorgesteld om de gemeenten Berkel-Enschot en Udenhout samen te voegen. Beide gemeenten liggen in de stadsregio Tilburg, alleen Berkel-Enschot maakt deel uit van het centraal stedelijk gebied. Hoewel Udenhout niet in het centraal stedelijk gebied ligt, heeft het provinciebestuur geconstateerd dat deze gemeente een van de snelstgroeiende is in het gebied Midden-Brabant. Qua aard en structuur zouden Berkel-Enschot en Udenhout goed bij elkaar passen. Men sprak in het herindelingsplan de verwachting uit, dat het knelpunt dat zou ontstaan als gevolg van het aaneengroeien van beide gemeenten, door samenvoeging zou worden weggenomen.

In de ontwerp-regeling is door provinciale staten voorgesteld de gemeente Berkel-Enschot samen te voegen met Tilburg, een voorstel dat ik zoals ik hierboven al heb aangegeven ondersteun. De gemeenten Udenhout en Loon op Zand zouden daarnaast moeten worden samengevoegd.

In het Uitwerkingsplan stadsregio Tilburg wordt echter aangegeven dat de stedelijke ontwikkeling van Tilburg in het noorden van Berkel-Enschot wordt gepland, als het ware tussen Berkel-Enschot en Udenhout in. Berkel-Enschot en Udenhout zullen dan aan elkaar groeien, hetgeen een nieuw geografisch knelpunt zou opleveren. In het Uitwerkingsplan stadsregio Tilburg wordt tevens de verwachting uitgesproken dat de stedelijke ontwikkeling van Tilburg, na de planperiode of zelfs al tijdens de planperiode, verder in de richting van Udenhout zal gaan. Deze toekomstige verwevenheid en de functie die Udenhout voor Tilburg zal vervullen zijn voor mij van zwaarwegender belang geweest dan het feit dat Udenhout niet tot het centraal stedelijk gebied behoort. Derhalve wordt in dit voorstel Udenhout met Berkel-Enschot en Tilburg samengevoegd. Ik heb geen aanleiding gevonden een nader voorstel voor de gemeente Loon op Zand te doen. Voor de argumentatie daarvan verwijs ik naar paragraaf 2.4, waarin ik inga op de gemeenten die zelfstandig blijven.

c. Goirle

Ik acht samenvoeging van Tilburg met de gemeente Goirle noodzakelijk om de volgende redenen:

- Goirle maakt deel uit van het centraal stedelijk gebied en er is naast ruimtelijke verwevenheid ook sprake van een sterke sociaal-maatschappelijke verwevenheid met Tilburg;
- de in Goirle geplande woningbouw en de geprojecteerde bedrijventerreinen zijn bestemd voor het gehele centraal-stedelijk gebied;
- de factor groen in een stedelijk gebied draagt bij aan de verhoging van de kwaliteit van het gehele stedelijke gebied. Ik ga er van uit dat de nieuwe gemeente Tilburg evenals de gemeente Goirle tot nu toe heeft gedaan, zal streven naar handhaving en zekerstelling van landschappelijk waardevolle gebieden in de huidige gemeente Goirle.

Ik heb bij de voorbereiding van het wetsvoorstel overwogen om de gemeente Goirle niet samen te voegen met Tilburg. Het alternatief dat mij daarbij met name voor ogen stond was een samengaan met de ten oosten van Goirle gelegen gemeenten Hilvarenbeek en Diessen, die in dit voorstel samen een nieuwe gemeente vormen. Om de bovengenoemde redenen, die mijns inziens niet anders dan tot samenvoeging van Goirle met Tilburg kunnen leiden, ben ik daartoe niet overgegaan. Voor de argumenten die betrekking hebben op de voorgestelde nieuwe gemeente Hilvarenbeek verwijs ik naar paragraaf 2.3.1, waarin ik inga op de samenvoegingen die overeenstemmen met het provinciale voorstel.

2.2. Regionale centrumgemeenten

2.2.1. De nieuwe gemeente Bergen op Zoom

Ik volg het voorstel van de provincie tot samenvoeging van de gemeente Bergen op Zoom met de gemeente Halsteren. De motivering van de provincie, waarvoor ik verwijs naar de ontwerp-regeling Westelijk Noord-Brabant, pagina 15 en verder, sluit aan bij het Beleidskader. Het gaat hier om versterking van de regionale centrumgemeente uit ruimtelijk, sociaal-maatschappelijk en economisch oogpunt. Het voorstel voorziet hierin.

2.2.2. De nieuwe gemeente Roosendaal

Ik stel voor, eveneens conform het provinciale voorstel, de gemeente Roosendaal samen te voegen met de gemeente Wouw. Naar mijn mening heeft de provincie een juiste vorm gevonden om ook deze regionale centrumgemeente voldoende te versterken.

Voor de onderliggende argumentatie, verwijs ik tevens naar de ontwerp-regeling Westelijk Noord-Brabant, pagina 29 en verder.

2.2.3. De nieuwe gemeente Waalwijk

Ik kan eveneens instemmen met het provinciale voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Waalwijk, Waspik en Sprang-Capelle. De regionale centrumgemeente Waalwijk zou in een eerste herindelingsplan zelfstandig blijven. Nadat de motie 2A door provinciale staten was vastgesteld, hebben gedeputeerde staten een totaal nieuw herindelingsplan voor het samenwerkingsgebied Midden-Brabant in procedure gebracht. Daarin is voorgesteld de gemeenten Sprang-Capelle en Waspik samen te voegen met Waalwijk, ter versterking van het draagvlak en de ruimtelijke mogelijkheden van deze gemeente. Voor de argumenten verwijs ik naar de ontwerp-regeling voor Midden-Brabant, pagina 28 en verder.

2.3. Landelijke gemeenten

2.3.1. Samenvoegingen in overeenstemming met de voorstellen van de provincie

De provincie heeft een groot aantal samenvoegingen van landelijke gemeenten voorgesteld. In onderstaande voorstellen kan ik mij goed vinden, gelet op het herindelingsbeleid ten aanzien van de landelijke gemeenten zoals ik dat in paragraaf 1.1 heb beschreven. Het betreft de samenvoegingen van de volgende gemeenten:

- * Bergeyk, Luyksgestel, Riethoven en Westershoven;
- * Budel en Maarheeze;
- * Dongen en 's-Gravenmoer;
- * Eersel en Vessem, Wintelre en Knegsel;

- * Gemert en Bakel en Milheeze;
- * Heeze en Leende;
- * Hilvarenbeek en Diessen;
- * Hoeven, Oud en Nieuw Gastel en Oudenbosch;
- * Aarle-Rixtel, Beek en Donk en Lieshout;
- * Oirschot en Oost-, West- en Middelbeers;
- * Moergestel en Oisterwijk;
- * Geertruidenberg en Raamsdonk;
- * Dinteloord en Prinsenland, Nieuw-Vossemeer en Steenbergen;
- * Dussen en Werkendam;
- * Huijbergen, Ossendrecht, Putte en Woensdrecht;
- * Rijsbergen en Zundert.

In supplement 1 wordt aangegeven in welke ontwerp-regeling en op welke pagina de desbetreffende samenvoeging wordt toegelicht.

Voor deze gemeenten geldt dat ze qua schaal en draagvlak op een voldoende niveau worden gebracht voor een adequate vervulling van hun agrarische, recreatieve en landschappelijke functies. Er is sprake van krachtige gemeenten met voldoende interne samenhang om voor de toekomst de gemeentelijke basistaken uit te voeren en een redelijk voorzieningenniveau in stand te houden.

In de Kempen heb ik voor de nieuw te vormen gemeenten Bergeyk, Eersel en Hilvarenbeek nog een aantal andere opties overwogen. Naast de combinatie Oirschot, Oost-, West- en Middelbeers en Vessem heb ik de combinatie Eersel, Bergeyk, Luykgestel, Riethoven en Westerhoven overwogen. Ik ben echter tot de conclusie gekomen dat deze opties onvoldoende meerwaarde bezaten om van de provinciale voorstellen af te wijken.

Gezien de – zij het zeer beperkte – bovenlokale functie van de huidige gemeente Hilvarenbeek, zou een ruimere versterking van het draagvlak dan nu wordt voorgesteld binnen mijn opvattingen passen.

De mogelijkheden binnen de regio zijn echter beperkt. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel heb ik een samengaan van Hilvarenbeek en Diessen met de gemeente Goirle overwogen. Dit zou evenwel geen recht doen aan de grote verwevenheid die bestaat tussen de huidige gemeenten Goirle en Tilburg. Tevens heb ik de mogelijkheden voor een samenvoeging in zuidelijke richting met de gemeenten Hooge en Lage Mierde en Reusel onderzocht. Daardoor zou echter de grens tussen het samenwerkingsgebied Zuidoost, die juist op dit punt recent was aangepast, opnieuw gewijzigd moeten worden en tevens zou daardoor de samenvoeging van Hooge en Lage Mierde en Reusel met Bladel en Hoogeloon onmogelijk worden. Laatstgenoemde samenvoeging heeft mijn uiteindelijke voorkeur; de motivering van deze beslissing wordt toegelicht in paragraaf 2.3.2, onderdeel e. Ten behoeve van de versterking van Hilvarenbeek zou de gemeente Oost-, West- en Middelbeers een belangrijke functie kunnen vervullen. In het door de provincie aan de gemeenten voorgelegde herindelingsplan voor Midden-Brabant werd aanvankelijk dan ook een samenvoeging van Hilvarenbeek, Diessen en Oost-, West- en Middelbeers voorgesteld. Deze optie heeft tevens de voorkeur van de gemeentebesturen van Hilvarenbeek en Diessen. Door de gemeenten Oirschot en Oost-, West- en Middelbeers is destijds echter een krachtig signaal gegeven aangaande de wens tot samenvoeging van die twee gemeenten, hetgeen leidde tot de in de provinciale ontwerp-regeling voorgestelde samenvoeging. Deze samenvoeging levert mijns inziens een voldoende krachtige gemeente op in relatie tot haar taak en functie.

Ik constateer dat de nieuw te vormen gemeente weliswaar qua inwonertal aan de kleine kant is, maar gelet op de grote oppervlakte en de beperkte taakstelling van de te vormen gemeente acht ik deze samen-

voeging voldoende. Ik ben tot de conclusie gekomen dat iedere ander mogelijkheid in deze regio onvoldoende meerwaarde oplevert om van hetgeen de provincie heeft voorgesteld af te wijken.

2.3.2. Samenvoegingen die afwijken van de voorstellen van de provincie

a. De nieuwe gemeenten Zevenbergen en Made

– Inleiding

De provincie heeft ten aanzien van het noordwestelijk gedeelte van de provincie voorgesteld om drie gemeenten te vormen:

* een gemeente Fijnaart, samengesteld uit de gemeenten Fijnaart en Heijningen, Willemstad en Standdaarbuiten. Voor de inhoud van dit voorstel verwijs ik naar de ontwerp-regeling Westelijk Noord-Brabant, pagina 49. Schaal en draagvlak van deze door de provincie voorgestelde nieuwe gemeente acht ik om diverse redenen te gering.

Naast taken en functies op het gebied van landbouw, natuur en landschap kent deze gemeente een specifieke toeristisch-recreatieve taakstelling. Dit vergt een sterk lokaal bestuur met goede mogelijkheden voor professionalisering van het bestuur en verdergaande specialisatie binnen het ambtelijk apparaat. Ook vanuit een oogpunt van evenwichtigheid met betrekking tot de overige herindelingsvoorstellen in het gebied is een draagvlakverbreding gewenst.

* een gemeente Zevenbergen, samengesteld uit de gemeenten Klundert, Zevenbergen en Hooge en Lage Zwaluwe. Voor de inhoud van dit voorstel verwijs ik naar de ontwerp-regeling voor het samenwerkingsgebied Breda, pagina 19. Voor mijn argumentatie om van dit voorstel af te wijken zijn verschillende overwegingen van belang. In de eerste plaats zijn de gemeenten Zevenbergen en Klundert territoriaal verbonden met het industrieterrein Moerdijk. Dit in tegenstelling tot de gemeente Hooge en Lage Zwaluwe, die van dat industrieterrein gescheiden is door de A16 en de spoorlijn. Ten tweede zijn in het betrokken gebied duidelijke relaties te onderkennen tussen de gemeenten Zevenbergen, Klundert, Fijnaart en Heijningen, Standdaarbuiten en Willemstad enerzijds en tussen de gemeenten Made en Drimmelen, Terheijden en Hooge en Lage Zwaluwe anderzijds. Doordat de provincie afgeronde voorstellen per samenwerkingsgebied heeft gedaan, is met deze relaties geen rekening gehouden.

* een gemeente Made, samengesteld uit Made en Drimmelen en Terheijden. Voor de inhoud van dit voorstel verwijs ik naar de ontwerp-regeling voor het samenwerkingsgebied Breda, pagina 27. Zowel om inhoudelijke redenen als in verband met een alternatief voorstel voor de nieuwe gemeente Zevenbergen doe ik ten aanzien van de door de provincie voorgestelde gemeente Made een aanvullend voorstel.

In plaats van de drie door de provincie voorgestelde te vormen gemeenten stel ik voor twee nieuwe gemeenten te vormen. In de eerste plaats een nieuwe gemeente Zevenbergen, die wordt gevormd door samenvoeging van de huidige gemeenten Klundert, Fijnaart en Heijningen, Standdaarbuiten, Willemstad en Zevenbergen. In de tweede plaats een nieuwe gemeente Made, die wordt gevormd uit Hooge en Lage Zwaluwe, exclusief de kern Moerdijk, Made en Drimmelen en Terheijden, alsmede de kern Zevenbergschenhoek. Door de voorgestelde nieuwe gemeenten Zevenbergen en Made ontstaan in de noordwesthoek van de provincie twee evenwichtige en krachtige gemeenten met voldoende interne samenhang en een logisch grensbeloop, die naar mijn mening in

staat zullen zijn de verschillende taken en functies op het terrein van landbouw, natuur, recreatie, toerisme, alsmede van industrie voor een langere periode te behartigen. Ik realiseer mij dat de nieuwe gemeente Zevenbergen een zeer uitgestrekte gemeente is, maar gelet op de toekomstige ontwikkelingen die in dat gebied te verwachten zijn, heb ik toch gemeend tot deze oplossing te moeten komen. Overigens hebben de meeste van de betrokken gemeenten deze argumenten ondersteund. Hieronder geef ik de nadere argumentatie voor deze voorstellen.

– De nieuwe gemeente Zevenbergen

Bij mijn keuze voor de nieuwe gemeente Zevenbergen hebben de volgende overwegingen een belangrijke en doorslaggevende rol gespeeld.

De huidige gemeenten Zevenbergen en Klundert zijn, in tegenstelling tot de gemeente Hooge en Lage Zwaluwe, grondgebiedgemeenten van het industrieterrein Moerdijk. Dit grootschalige industrieterrein vergt vanuit meerdere opzichten – beheer, beleid en regelgeving – één sterk lokaal bestuur. Voor wat betreft beleid en regelgeving kan onder meer gedacht worden aan de onderdelen economie, ecologie en milieu.

Er bestaan bovendien diverse samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld volkshuisvesting, kinderopvang, ouderenzorg en maatschappelijk werk) tussen de gemeenten Zevenbergen, Klundert, Fijnaart en Heijningen, Standdaarbuiten en Willemstad. Een andere rechtvaardiging voor deze samenvoeging betreft de geografische ligging en positionering van deze vijf gemeenten in de noordwesthoek van Noord-Brabant. In dat verband wijs ik op de begrenzing door zichtbare herkenbare elementen, zoals in dit geval water en (spoor)wegen. Dat betekent overigens wel dat de kern Zevenbergschen Hoek geen deel uitmaakt van de hier voorgestelde gemeente. Gelet op de oriëntatie van deze kern in het gebied en het feit dat het gaat om een kern met een beperkt inwonertal van de gemeente Zevenbergen acht ik dit geenszins onoverkomelijk.

De complementaire, elkaar versterkende functies van voornamelijk wonen en werken, industrie, natuur en landbouw en toerisme en recreatie vormen voor mij een ander argument voor samenvoeging. Met name de gemeente Zevenbergen heeft als landelijke gemeente in de noordwesthoek van Noord-Brabant tevens een bovenlokale functie te vervullen. Dit blijkt onder meer uit het winkelbestand, de toename van de woningvoorraad en het aantal arbeidsplaatsen.

– De nieuwe gemeente Made

De nieuwe gemeente Made wordt gevormd door samenvoeging van de huidige gemeenten Made en Drimmelen, Terheijden en Hooge en Lage Zwaluwe, alsmede de kern Zevenbergschenhoek van de gemeente Zevenbergen.

De overwegingen die hebben geleid tot afwijking van het provinciale voorstel voor zover het de huidige gemeente Hooge en Lage Zwaluwe betreft heb ik reeds gedeeltelijk hierboven bij mijn voorstel ten aanzien van de nieuwe gemeente Zevenbergen uiteengezet. Daarnaast bestaan ook aanvullende gronden die de keuze voor een combinatie Hooge en Lage Zwaluwe, Made en Drimmelen en Terheijden rechtvaardigen.

Taak en functie van deze gemeenten op het gebied van landbouw en natuur en landschap, kunnen als gelijksoortig en homogeen gekarakteriseerd worden.

Tevens vervullen de gemeenten Made en Drimmelen en Hooge en Lage Zwaluwe op het gebied van toerisme en recreatie (watersport en jachthavens) nog een aantal overeenkomstige taken.

Daarnaast rechtvaardigt de geringe afstand, mede in samenhang tot de hiermee gepaard gaande oriëntatie en functionele relaties tussen delen van Hooge en Lage Zwaluwe (vooral kernen Helkant en Lage Zwaluwe), Terheijden (met name kern Wagenberg) en Made en Drimmelen, de samenvoeging van genoemde drie gemeenten en de kern Zevenbergschenhoek.

Hierdoor wordt tevens een aantal knelpunten van sociaal-geografische aard ten aanzien van de genoemde kernen weggenomen.

Dat het voorgestelde grensbeloop van deze nieuwe gemeente grotendeels wordt begrensd door herkenbare elementen zoals water en (spoor)wegen, is een aanvullend voordeel.

b. De nieuwe gemeente Woudrichem

In afwijking van het voorstel van de provincie tot vaststelling van de ontwerp-regeling van Breda stel ik voor de gemeenten Woudrichem en Aalburg samen te voegen. Provinciale staten waren indertijd van mening dat een samenvoeging van deze gemeenten niet noodzakelijk was, gelet op de uitgangspunten van het beleid die zich toespitsten op de knelpuntenbenadering. Zoals ik al in paragraaf 1.1 heb beschreven, ben ik van mening dat ook in het landelijk gebied een bepaalde schaalvergroting noodzakelijk is. Gezien de omvang van beide gemeenten en de ligging in het land van Altena, met relaties zowel naar de Randstad als naar de steden in Noord-Brabant, ben ik van mening dat zelfstandigheid voor de langere termijn voor deze gemeenten geen optie is. Door de samenvoeging van de gemeenten Woudrichem en Aalburg wordt een sterke, landelijke gemeente gevormd, die geacht mag worden de taken uit te oefenen die inherent zijn voor een gemeente met een dergelijk karakter en een dergelijke grootte. Door de samenvoeging van Werkendam en Dussen en daarnaast die van Woudrichem en Aalburg, ontstaat er een bestuurlijk evenwichtige situatie in het land van Altena.

De door beide gemeenten ingebrachte bezwaren tegen samengaan acht ik onvoldoende zwaarwegend. Beide gemeenten benadrukten het verschil in leefpatroon, waardoor een eventuele samenvoeging problematisch zou zijn. Het gesignaleerde probleem heeft naar mijn mening twee aspecten: het proces naar herindeling toe en de situatie erna. Ten aanzien van het eerste aspect zou het verschil in karakter van de twee gemeenten het proces van samenvoeging bemoeilijken. Ik merk hierover op dat er bij een samenvoeging altijd sprake is van een in meer of mindere mate uitgesproken verschil in karakter van de samenstellende delen. Maar ook in bestaande gemeenten kan er in meer of mindere mate sprake zijn van een verschillend karakter van de inliggende kernen of wijken. Een begrip als identiteit geeft onvoldoende houvast om daaraan in alle gevallen doorslaggevende gevolgen te kunnen verbinden.

Ten aanzien van het tweede aspect, de situatie na de herindeling, proef ik uit dit ingebrachte bezwaar tegen de herindeling de vrees voor het verlies van identiteit van de bewoners van de huidige gemeenten. In het verleden is echter herhaaldelijk gebleken dat de identiteit van een gemeenschap als gevolg van een herindeling zeker niet verloren gaat.

c. De nieuwe gemeente Baarle-Nassau

De nieuwe gemeente Baarle-Nassau zal bestaan uit de gemeenten Alphen en Riel, Baarle-Nassau en Chaam.

Hiermee wijk ik gedeeltelijk af van het voorstel van de provincie waarin de kernen Galder, Strijbeek en Ulvenhout van de gemeente Nieuw-Ginneken zouden worden samengevoegd met deze groene gemeente en waarin de kern Riel zou worden samengevoegd met de gemeente Goirle.

Voor mijn argumentatie om de gehele gemeente Nieuw-Ginneken met Breda samen te voegen verwijs ik naar paragraaf 2.1.1, onder c. Ik realiseer mij dat het samenvoegen van de gehele gemeente Nieuw-Ginneken met Breda op het draagvlak van de nieuw te vormen gemeente Baarle-Nassau van invloed is.

Afgezien van het uitgangspunt om een gemeente slechts dan te splitsen als daartoe zwaarwegende argumenten aanwezig zijn, heeft de kern Riel naar mijn mening en die van de betrokken gemeenten, meer toegevoegde waarde voor de nieuwe gemeente Baarle-Nassau dan voor de voorgestelde samenvoeging met Goirle. De samen te voegen gemeenten komen qua karakter zeer wel overeen: de landelijk-agrarische danwel de toeristische functie is in alledrie de gemeenten dominant. In dit voorstel blijft de kern Baarle-Nassau de grootste, hetgeen voor de bestuurlijke relaties binnen de nieuwe gemeente of bijvoorbeeld de plaats van de bestuurszetel van belang kan zijn.

– De huidige enclave-gemeente Baarle-Nassau

Bij Baarle-Nassau is sprake van een bijzondere en unieke situatie. Binnen de gemeentegrenzen ligt tevens de Belgische enclave Baarle-Hertog. Deze situatie heeft ertoe geleid dat, met name in de laatste twee decennia, een intensieve samenwerking tussen beide gemeentebesturen op vrijwel elk onderdeel van de gemeentelijke zorg tot stand is gekomen. Deze samenwerking moet leiden tot praktische oplossingen die passen binnen de verschillende rechtssystemen en de verschillen in bestuurscultuur. Alleen overleg en overtuiging kunnen tot resultaten leiden omdat een staatsrechtelijk kader ontbreekt waarbinnen verplichtingen kunnen worden afgedwongen en geschillen worden geslecht.

De gemeente Baarle-Nassau opteert voor behoud van zelfstandigheid. Als redenen daarvoor geeft zij aan:

- De verwevenheid van de gemeenten Baarle-Hertog en Baarle-Nassau is van een zodanige aard dat het functioneren van deze twee-eenheid in het gedrang dreigt te komen door de voorgestelde gemeentelijke herindeling. Er wordt onvoldoende recht gedaan aan de specifieke situatie van de gemeenten.
- De situatie Baarle-Nassau/Baarle-Hertog is onwerkbaar indien de bestuurscentra van beide gemeenten te ver uit elkaar gehaald worden.
- Voor iemand die niet dagelijks gewend is aan de specifieke situatie van Baarle-Nassau/Baarle-Hertog is de samenwerking zoals die tussen beide gemeenten bestaat, moeilijk. Tussen beide gemeenten werkt maar één systeem en dat is samenwerking.
- Vanwege de bijzondere grensoverschrijdende samenwerking is Baarle-Hertog indertijd buiten de Belgische herindeling gehouden.

Naar mijn mening zijn voor de bestuurlijke problemen van Baarle met handhaving van het huidige grensbeloop met België drie remedies denkbaar.

1. Verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking tussen Baarle-Nassau en Baarle-Hertog. De technische analyse van juli 1993, die in opdracht van de provincie door het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie is uitgevoerd geeft een aantal belangrijke handvatten hoe een dergelijke samenwerking kan worden bereikt.
2. Professionalisering van het bestuur: één van de manieren om dat te bereiken is schaalvergroting en dus herindeling.
3. Opklassificatie of verhoging van de tijdsbestedingsnorm. Bij opklassificatie wordt een gemeente in een andere klasse geplaatst, dan die waartoe zij op grond van haar inwonertal hoort. Opklassificatie en

verhoging van de tijdsbestedingsnorm zijn beleidsinstrumenten om de bezoldiging van (politieke) ambtsdragers in een gemeente te verhogen. Gedeputeerde staten besluiten over een verzoek van opklassificatie.

Echter, evenals bij de verhoging van de tijdsbestedingsnorm blijven ook bij opklassificatie de kosten van de bezoldiging, inclusief de verhoging, voor rekening van de gemeente.

– Onderzoek

Ik ben van mening dat bovengenoemde remedies zouden kunnen bijdragen tot de oplossing van de bestuurlijke problemen van Baarle-Nassau. Deze gemeente heeft naar aanleiding van het provinciale voorstel een verzoek om een oordeel ex artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet gedaan. Mijn ambtsvoorganger heeft in haar oordeel ten aanzien van Baarle-Nassau aangegeven, dat een analyse van de specifieke situatie en daarbij een analyse van het effect van de voorgestelde schaalvergroting door middel van gemeentelijke herindeling op de situatie en op de grensoverschrijdende samenwerking de minimale voorwaarden zijn voor een weloverwogen keuze. Omdat een dergelijke analyse niet eerder was gedaan, heb ik het noodzakelijk geacht mijn bovengenoemde opvatting wetenschappelijk te laten toetsen. De Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg heeft daarom op mijn verzoek onder leiding van prof. dr P.W. Tops de volgende vragen onderzocht:

1. Wat zijn de gevolgen van de gemeentelijke herindeling van de gemeente Baarle-Nassau voor de grensoverschrijdende samenwerking met de Belgische gemeente Baarle-Hertog?
2. Wat zijn de mogelijke oplossingen voor de eventuele nadelige gevolgen van de gemeentelijke herindeling van Baarle-Nassau voor de in vraag 1 bedoelde samenwerking.

In het onderzoek: «Besturen in Baarle» van juni 1995 geeft prof. dr P.W. Tops aan dat de algemene doelstelling tot versterking van de bestuurskracht van Baarle-Nassau, die door nagenoeg alle betrokkenen wenselijk wordt, kan uiteenvallen in twee specifieke doelstellingen. De eerste: versterking van de bestuurlijke slagvaardigheid leidt tot een mogelijk ander scenario dan de doelstelling om te komen tot een effectieve aanpak van de enclaveproblematiek. Professor Tops werkt een aantal scenario's uit die van herindeling uitgaan naast een aantal scenario's die – buiten de onderzoeksopdracht – daar niet vanuit gaan.

Voor een duurzame oplossing voor de enclaveproblematiek beveelt prof. Tops de vorming aan van een Europese gemeente. Hij geeft daarbij aan dat een dergelijke gemeente op korte termijn niet gemakkelijk te realiseren valt. Bij de aanloop naar een Europese gemeente kunnen Baarle-Nassau en Baarle-Hertog gezamenlijk een openbaar lichaam instellen ter structurele verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking tussen beide.

Daarnaast worden in het rapport een aantal mogelijkheden aanbevolen waarin zowel de versterking van de bestuurskracht als de aandacht voor de enclaveproblematiek is gecombineerd:

– de samenvoeging van de gemeenten Alphen (zonder de kern Riel), Baarle-Nassau en Chaam. Prof. Tops gaat er daarbij vanuit dat het belangrijk is om de kern Riel niet samen te voegen met een dergelijke nieuwe gemeente. In deze zogenaamde ABC-gemeente zou van het beperkt aantal samenstellende gemeenten en kernen, Baarle-Nassau de grootste samenstellende gemeente worden en Baarle-Centrum de grootste kern. Dit is volgens prof. Tops van belang om te voorkomen dat

de andere actoren coalities vormen tegen Baarle-Nassau. Tevens zou in het geval Baarle-Nassau het bestuurscentrum zou worden, de mogelijkheden tot coördinatie met Baarle-Hertog er volgens de onderzoekers niet of nauwelijks worden aangetast.

- de vorming van een zeer grote plattelandsgemeente van ongeveer 50 000 inwoners waarin Baarle-Nassau een deelgemeente vormt. Voordeel van deze mogelijkheid zou zijn de vrijwel ongewijzigde verhouding tussen de beide Baarles. Als nadeel wordt echter aangegeven dat er waarschijnlijk veel afstemmingsoverleg noodzakelijk is.

- opklassificatie, waarbij de gemeente de (politieke) ambtsdragers hoger kan bezoldigen.

Commentaar Het voorstel om tot een «Europese gemeente» te komen is, mijns inziens, interessant maar met te veel onzekerheden omgeven. Het komt in onvoldoende mate tegemoet aan de wens om op korte termijn een evenwichtige gemeentelijke indeling in de regio tot stand te brengen. Ook professor Tops erkent dat dit scenario voorlopig nog niet realiseerbaar is.

De suggestie om in dit verband te denken aan het instellen van een openbaar lichaam om de grensoverschrijdende samenwerking tussen de gemeenten Baarle-Nassau en Baarle-Hertog te structureren en te institutionaliseren, is een suggestie die ik ondersteun: ook in het geval van een gemeentelijke herindeling lijkt mij de instelling daarvan wenselijk. Het gaat hierbij overigens wel om een zaak van eigen gemeentelijk beleid. De instelling van een openbaar lichaam, waaraan bevoegdheden overgedragen kunnen worden is mogelijk op basis van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten van 1 april 1991. Deze overeenkomst is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- samenwerking moet geschieden op vrijwillige basis;
- bij samenwerking moet het interne recht van de betrokken landen onaangetaast blijven.

Bij het voorstel tot vorming van de zogenaamde ABC-gemeente gaat professor Tops uit van de samenvoeging van de gemeente Alphen, exclusief de kern Riel, Baarle-Nassau en Chaam. Ik ben van mening dat de door mij voorgestelde toevoeging van de kern Riel geen afbreuk doet aan hetgeen door de onderzoekers naar voren is gebracht.

Hoewel aan de nieuw te vormen gemeente ook de excentrisch gelegen kern Riel wordt toegevoegd, blijft de kern Baarle-Nassau de grootste van de nieuwe gemeente. De verwachting lijkt me dan ook gerechtvaardigd dat Baarle-Nassau het bestuurscentrum van de nieuwe gemeente zal blijven en dat in de versterkte gemeente Baarle-Nassau in ruime mate aandacht zal blijven worden besteed aan de bestuurlijke relatie met de gemeente Baarle-Hertog.

Deze verwachting wordt gesterkt door de reactie van het gemeentebestuur van de gemeente Alphen en Riel, die mij op eigen initiatief haar commentaar op de aanbevelingen in het onderzoek deed toekomen: in haar brief van 18 juli 1995 stemt het gemeentebestuur, in het geval van een ongedeelde samenvoeging van Alphen en Riel met Baarle-Nassau en Chaam, onvoorwaardelijk in met de vestiging van het bestuurscentrum in Baarle-Nassau.

De vorming van een deelgemeente Baarle-Nassau binnen een veel grootschaliger gemeente komt niet goed overeen met mijn visie op de bestuurlijke organisatie van Nederland. De keuze voor versterking van de

bestuurlijke hoofdstructuur maakt een oplossing die tevens de instelling van een deelgemeente noodzakelijk maakt niet voor de hand liggend. Voorts moet worden bedacht dat de instelling van een deelgemeente geen zaak is voor de wetgever.

Opklassificatie binnen de gemeente Baarle-Nassau is sinds 1 januari 1994 niet langer een aangelegenheid van het Rijk maar van de provincie. Gebleken is dat over dit instrument nogal wat onduidelijkheden bestaan. Wellicht kan de provincie op basis van de in deze toelichting aangegeven mogelijkheden beoordelen of de nieuw te vormen gemeente gelet op de bestuurlijke problemen, in aanmerking komt voor opklassificatie. Voor alle duidelijkheid, herhaal ik daarbij dat de bijkomende kosten door de betrokken gemeente zelf moeten worden bekostigd.

De onderzoeksresultaten in aanmerking genomen en op basis van bovengenoemde argumenten, concludeer ik dat mijn voorstel tot samenvoeging van Baarle-Nassau, Chaam en Alphen en Riel verantwoord is.

d. De nieuwe gemeente Drunen

In afwijking van het voorstel van provinciale staten stel ik voor de gemeenten Drunen, Heusden en Vlijmen samen te voegen. Ik kom tot dit voorstel gelet op de discussie die over Heusden bij de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in het samenwerkingsgebied 's-Hertogenbosch is gevoerd, gelet op de uitkomst van het onderzoek dat door gedeputeerde staten van Noord-Brabant is uitgevoerd en gelet op de standpunten van de betrokken gemeenten.

– Inleiding

De gemeente Heusden, ongeveer 6000 inwoners, heeft bestuurlijk-juridische zowel als financiële problemen (Heusden is een artikel 12-gemeente). In het eerste herindelingsplan Midden-Brabant stelden gedeputeerde staten voor Heusden met de gemeente Drunen samen te voegen. Heusden had echter bezwaren tegen een dergelijke samenvoeging en ontplooidde initiatieven in de richting van 's-Hertogenbosch.

In 's-Hertogenbosch, maar ook bij de provincie en bij mijn ambtsvoorganger werden deze initiatieven gunstig ontvangen. Mijn ambtsvoorganger heeft gedeputeerde staten vervolgens gevraagd een aparte procedure te starten voor de samenvoeging van 's-Hertogenbosch en Heusden, waarbij de achterliggende gedachte was, dat voorstel vervolgens in de reeds verder gevorderde procedure van het wetsvoorstel voor het samenwerkingsgebied 's-Hertogenbosch te integreren. Dit is inderdaad gebeurd.

Bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1994/95, nr. 37 blz. 2583) is echter een amendement aangenomen waarbij Heusden en Vlijmen uit het voorstel zijn gehaald. De afstand tussen 's-Hertogenbosch en Heusden was daarbij een belangrijk punt van kritiek, alsmede het voorgestelde grensbeloop, waardoor Vlijmen als het ware in de oksel van 's-Hertogenbosch en Heusden kwam te liggen. In de toelichting op het amendement is gevraagd om een onderzoek naar de haalbaarheid van een samenvoeging van de gemeenten Drunen, Heusden en Vlijmen. Die zou dan afgezet moeten worden tegen de mogelijke samenvoegingen van 's-Hertogenbosch-Vlijmen-Heusden respectievelijk 's-Hertogenbosch-Heusden.

– Onderzoek

Ik heb gedeputeerde staten gevraagd dit onderzoek te verrichten. Ik ben hen erkentelijk voor hun snelle handelwijze. De uitkomst van het onderzoek gaf aan dat alle drie de opties mogelijk waren, hoewel voor wat betreft de financiële toekomst een samenvoeging van Heusden en 's-Hertogenbosch, al dan niet met Vlijmen, de beste prognoses en het breedste draagvlak zou creëren (zie overigens voor een nadere financiële toelichting paragraaf 3.5).

De eerder voorgestelde samenvoeging van Heusden met 's-Hertogenbosch bedoelde voornamelijk een oplossing te zijn voor de draagvlakproblemen van Heusden. Het gebrek aan interne samenhang was een belangrijk punt van kritiek.

Een samenvoeging van Heusden, Vlijmen en 's-Hertogenbosch biedt naast oplossing van een aantal knelpunten voor Heusden, ook voordelen van ruimtelijke en financiële aard voor de gemeente 's-Hertogenbosch.

Echter ook een samenvoeging van de gemeenten Drunen, Heusden en Vlijmen blijkt zeer wel mogelijk. Er ontstaat een flinke gemeente van ruim 40 000 inwoners die voldoende toegerust kan zijn op haar toekomstige taakstelling. Een pluspunt van een dergelijke gemeente tegenover een combinatie met 's-Hertogenbosch is de grotere interne samenhang van de samenstellende delen.

Het feit dat ook de gemeenten Heusden, Vlijmen en Drunen inmiddels zelf van mening zijn dat een samenvoeging van hun gemeenten de beste oplossing is, is voor mij doorslaggevend geweest om de voorkeur aan deze samenvoeging te geven.

e. De nieuwe gemeente Bladel

Voorgesteld wordt om de gemeente Bladel en Netersel, de gemeente Hoogeloon, Hapert en Casteren, de gemeente Hooge en Lage Mierde en de gemeente Reusel samen te voegen.

In de provinciale ontwerp-regeling voor het gebied Zuidoost-Brabant wordt voorgesteld de gemeenten Bladel en Netersel en Hoogeloon, Hapert en Casteren samen te voegen. Voor de motivering van deze samenvoeging verwijs ik korthedshalve naar het gestelde in de ontwerp-regeling Zuidoost-Brabant (pagina 54 tot en met 57).

In dezelfde ontwerp-regeling is tevens voorgesteld de gemeenten Hooge en Lage Mierde en Reusel samen te voegen. Voor de motivering van deze samenvoeging verwijs ik naar het onderdeel in de betrokken ontwerp-regeling (pagina 58 en 59).

Ik ben van mening dat deze voorstellen te kleinschalig zijn, mede gelet op de meer regionale functie die de huidige gemeente Bladel en Netersel in dit gebied vervult. Daarbij acht ik het van belang dat de gemeenten Hooge en Lage Mierde en Reusel formeel een gezamenlijk verzoek tot samenvoeging hebben gedaan. Gelet hierop, op het feit dat deze gemeenten voor wat betreft winkelen en scholen georiënteerd zijn op Bladel en Netersel, en gelet op het overeenkomstig karakter van en de nauwe samenwerking tussen de beide gemeenten, wil ik beide samen in de door mij voorgestelde combinatie inbrengen. Zo wordt een gemeente gevormd waarin mijn uitgangspunten voor landelijke gemeenten duidelijk terug te vinden zijn. Met dit voorstel worden twee provinciale voorstellen gecombineerd. Tot slot wordt er met dit voorstel ook aangesloten bij de wens van een aantal gemeenten in dit gebied tot vorming van minder kleinschalige gemeenten in Kempenland.

2.4. Gemeenten die niet worden samengevoegd

De gemeenten Asten, Deurne, Etten-Leur, Gilze-Rijen, Loon op Zand, Oosterhout, Rucphen en Someren blijven door dit wetsvoorstel zelfstandig voortbestaan. Ten aanzien van Asten en Someren heb ik een samenvoeging overwogen, gelet op de geringe afstand tussen de kernen en de schaal van de gemeenten. Echter omdat deze gemeenten zeer uitgestrekte landelijke gemeenten zijn en gelet op het ontbreken van een specifieke taakstelling in beide gemeenten, heb ik er uiteindelijk de voorkeur aan gegeven het provinciale voorstel te volgen en beide gemeenten zelfstandig te laten.

Ten aanzien van de gemeenten Eersel en Vessem heb ik vanwege het grensbeloop andere opties overwogen.

In het voortraject bij de provincie is dit ook nadrukkelijk een punt van aandacht geweest. Gelet hierop heb ik het provinciale voorstel overgenomen.

Naar mijn mening is de gemeente Loon op Zand gelet op haar omvang en draagvlak voldoende toegerust om haar functies, ondermeer die in relatie tot het beheer van een nationaal park in oprichting, uit te oefenen. De gemeente Loon op Zand geeft er de voorkeur aan de Loonse zowel als de Drunense duinen onder één gemeentelijk bestuur te brengen. Dat zou evenwel betekenen dat grondgebied van Udenhout, Haaren en Drunen aan Loon op Zand zou moeten worden toegevoegd.

Hoewel het onder één gemeentelijk beheer brengen van een samenhangend gebied in het algemeen wenselijk is, gaat dit naar mijn oordeel in dit geval te ver.

Tevens heb ik de geografisch situatie van de kern Kaatsheuvel, waarvan een zekere overloop van de bebouwing in Sprang-Capelle niet te ontkennen valt, onder ogen gezien. Afsplitsing van de kern Kaatsheuvel zou echter betekenen dat het resterende deel van Loon op Zand niet levensvatbaar kan worden geacht. Ik heb onvoldoende aanleiding gezien met betrekking tot de gemeente Loon op Zand aanvullende voorstellen te doen.

3. Financiële aspecten

3.1. Algemeen

De provincie Noord-Brabant heeft de financiële aspecten van begin af aan in haar overwegingen betrokken. De verschillende elementen die in het zogenaamde «financiële model gemeentelijke herindelingen» zijn opgenomen zijn daarbij aan de orde gekomen. Ik wijs in dit verband op de onderscheidende hoofdstukken «Financiële aspecten» van de toelichtingen op de diverse ontwerp-regelingen en de daarbij behorende bijlagen.

De provincie heeft op mijn verzoek aanvullende informatie verstrekt over de financiële gevolgen die behoren bij de voorstellen van het onderhavige wetsvoorstel, voorzover die afwijken van de provinciale voorstellen.

Daarbij is gerekend met hetzelfde uitkeringspercentage en dezelfde bedragen per eenheid als die ten grondslag hebben gelegen aan de financiële paragraaf van de ontwerp-regeling voor de regio Zuidoost-Brabant, het samenwerkingsgebied Midden-Brabant en het samenwerkingsgebied Breda. Voor het samenwerkingsgebied Westelijk Noord-Brabant heeft de provincie een ander uitkeringspercentage en (deels) andere bedragen per eenheid gebruikt. Er is afgezien van een herberekening voor dat gebied Westelijk Noord-Brabant op basis van de gegevens van de andere gebieden, omdat de bij Westelijk Noord-Brabant gebruikte gegevens slechts marginaal afwijken van de gegevens voor de

andere gebieden. De aanvullende provinciale informatie is opgenomen in supplement 3 bij deze memorie.

Omdat de provinciale informatie een degelijke basis vormt voor oordeelsvorming wordt daarvan in deze paragraaf veelvuldig gebruik gemaakt.

Ik merk op dat de financiële informatie van de provincie voor wat betreft de effecten op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds is gebaseerd op de Financiële-Verhoudingswet 1984 (FVW'84). Omdat bij de Tweede Kamer inmiddels een voorstel voor een nieuwe Financiële-verhoudingswet (hierna te noemen nFvw) is ingediend, acht ik het nodig de financiële gevolgen voor de nieuwe gemeenten mede te beschouwen in het licht van dat voorstel.

Ik benadruk dat de bedragen die hierna worden genoemd een indicatief karakter dragen. Dat geldt in het bijzonder voor de gevolgen van de nFvw, gezien de fase waarin dat wetsvoorstel nog verkeert. Aan de bedragen kunnen dan ook geen rechten worden ontleend.

Het kán ook slechts gaan om een indicatie, omdat bijvoorbeeld de fysieke gegevens, de bedragen per eenheid voor de verschillende uitkeringsonderdelen, het uitkeringspercentage/de uitkeringsfactor, de bestuurskosten en de begrotingspositie van de gemeenten nog veranderingen ondergaan in de periode tot de datum van herindeling. De algemene uitkering wordt uiteindelijk op grond van de definitieve gegevens vastgesteld volgens het gangbare beleid in het kader van het Gemeentefonds.

Op de financiële gevolgen van de grenscorrecties van de gemeenten Asten, Best, Deurne, Eindhoven, Helmond, Loon op Zand, Oosterhout, Rucphen, Someren, Son en Breugel, Valkenswaard, Veldhoven en Waalre wordt niet verder ingegaan, omdat deze marginaal zijn.

Ik merk op dat in de bedragen die hierna zijn opgenomen voor de nieuwe gemeente Drunen geen rekening is gehouden met het feit dat de artikel 12-steun van Heusden komt te vervallen.

Hierop ga ik in § 3.5 apart in.

3.2. Financiële-Verhoudingswet 1984

Onderstaand ga ik in op de financiële gevolgen van de herindeling die naar verwachting horen bij de FVW'84.

In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de financiële gevolgen die op basis van de FVW'84 voor de nieuw te vormen gemeenten naar raming optreden. De bedragen per eenheid die bij de ramingen zijn gebruikt zijn opgenomen in supplement 3 bij deze memorie. Hetzelfde geldt voor het gebruikte uitkeringspercentage. Bij de raming van de bestuurskosten is uitgegaan van het peil per 1 januari 1994 van de salariskosten voor burgemeester, wethouders en secretaris en de vergoedingen voor raadsleden.

De ramingen in de hiernavolgende tabellen 1 t/m 3 betreffen het uitkeringsjaar 1994.

Voor alle nieuw te vormen gemeenten gaat het om voordelen. Het overzicht bevat ook een indicatie van de nadelen voor de gemeenten Etten-Leur, Geldrop, Gilze en Rijen, en Mierlo. Die gemeenten blijven voortbestaan maar raken op grond van dit voorstel inwoners/woonruimten/oppervlakte kwijt.

Tabel 1. Overzicht van de geraamde financiële gevolgen voor de gemeenten als gevolg van de onderhavige gemeentelijke herindeling (op basis van de FVW'84; bedragen in mln. glds, nieuw te vormen gemeenten

	I	II	III	IV	V
nieuw te vormen gemeenten					
Baarle-Nassau	0,3	0,5	0,8	15 780	50
Bergen op Zoom	0,1	1,4	1,5	61 580	25
Bergeyk	0,4	0,1	0,5	17 340	30
Bladel	0,5	1,8	2,3	30 880	75
Breda	1,0	2,7	3,7	157 460	25
Budel	0,1	0,7	0,8	19 830	40
Dongen	0,3	0,1	0,4	23 580	15
Drunen	0,4	2,5	2,9	40 760	70
Eersel	0,2	0,3	0,5	17 840	30
Gemert	0,1	0,5	0,6	26 280	25
Halderberge	0,3	1,5	1,8	29 250	60
Heeze-Leende	0,2	0,4	0,6	14 860	40
Hilvarenbeek	0,3	0,1	0,4	14 000	30
Laarbeek	0,3	0,8	1,1	21 300	50
Made	0,3	1,5	1,8	28 170	65
Oirschot	0,1	0,4	0,5	16 700	30
Oisterwijk	0,1	0,5	0,6	25 160	25
Raamsdonk	0	0,6	0,6	20 430	30
Roosendaal	0,3	0,9	1,2	70 410	15
Steenbergen	0,3	0,6	0,9	22 070	40
Tilburg	1,2	4,2	5,4	200 290	25
Waalwijk	0,4	2,2	2,6	44 140	60
Werkendam	0,1	0,4	0,5	25 060	20
Woensdrecht	0,4	0,7	1,1	20 420	55
Woudrichem	0	0,6	0,6	24 790	25
Zevenbergen	0,8	2,8	3,6	34 230	105
Zundert	0	0,3	0,3	19 270	15
gemeenten die blijven voortbestaan, maar gebied kwijtraken					
Etten-Leur	0	-0,2	-0,2	33 430	-5
Geldrop	0	-0,1	-0,1	26 550	-5
Gilze en Rijen	0	-0,2	-0,2	23 080	-10
Mierlo	0	-0,2	-0,2	10 220	-20

Toelichting op tabel 1

Kolom I: besparing bestuurskosten

Kolom II: mutatie algemene uitkering Gemeentefonds

Kolom III: saldo kolommen I en II

Kolom IV: aantal inwoners

Kolom V: bedrag van kolom III per inwoner

- De bedragen in de kolommen I en II zijn ontleend aan de toelichtingen op de diverse provinciale ontwerp-regelingen.

Voorzover is afgeweken van de provinciale voorstellen zijn de bedragen ontleend aan nadere informatie die de provincie op mijn verzoek heeft verstrekt (zie ook supplement 3).

- De mutatie algemene uitkering (kolom II) wordt op grond van het Besluit verfijningen algemene uitkering 1984 bij de nieuw te vormen gemeenten berekend als het verschil tussen de algemene uitkering van de nieuwe gemeente en de som van de toegerekende algemene uitkering van de samenstellende delen van die gemeente.

Bij de gemeenten Etten-Leur, Geldrop, Gilze en Rijen, en Mierlo, die blijven voortbestaan na te zijn «afgeslankt» door aanpassing van de grenzen, wordt de mutatie op grond van genoemd Besluit berekend als het verschil tussen de algemene uitkering die de gemeente zou krijgen, indien geen grenscorrecties zouden plaatsvinden en de algemene uitkering na grenscorrecties.

- De aantallen in kolom IV zijn ontleend aan provinciale informatie en afgerond op tientallen.
- De bedragen in kolom V zijn afgerond op f 5.

Tabel 1 laat zien dat de nieuw te vormen gemeenten er, op basis van de FVW'84, over de hele linie financieel op vooruit gaan. Bij de gemeenten Etten-Leur, Geldrop, Gilze en Rijen en Mierlo zal een geringe achteruitgang optreden van de algemene uitkering. Daar staat tegenover dat ook uitgaven die zijn verbonden aan de overgaande gebieden, zullen wegvallen.

Volledigheidshalve merk ik op dat voor de nieuwe gemeenten Steenberg, Werkendam en Woudrichem het percentage slechte bodem op grond van het Besluit verfijningen algemene uitkering 1984 (BVA'84) opnieuw dient te worden vastgesteld. Uit de nieuwe vaststelling kunnen financiële gevolgen voortvloeien. De provincie is er bij de berekening van de effecten die zijn opgenomen in tabel 1 vanuit gegaan dat de nieuwe gemeenten niet meer in aanmerking komen voor de verfijning bodemgesteldheid. Ik merk overigens op dat op dit moment geen betrouwbare voorspelling valt te geven van de financiële gevolgen die de hermeting van de bodemgesteldheid zal hebben.

Uit tabel 1 concludeer ik dat er geen aanleiding is te twijfelen aan de financiële levensvatbaarheid van de nieuw te vormen gemeenten en de gemeenten die blijven voortbestaan. Ik heb bij mijn oordeel tevens betrokken de informatie die de provincie heeft verstrekt over de financiële positie van de bestaande gemeenten en de overgangsfaciliteiten (zie hierna onder «verfijning wijziging gemeentelijke indeling»).

3.3. Nieuwe Financiële-verhoudingswet

In hetzelfde jaar dat de onderhavige herindeling ingaat (1997) zal naar verwachting ook de nFvw in werking treden. De toepassing van de nFvw zal voor de gemeenten die bij de herindeling zijn betrokken en dus ook voor de nieuw te vormen gemeenten tot een algemene uitkering leiden die afwijkt van die welke volgens de FVW'84 zou worden verstrekt. Een eerste nog voorlopige indicatie van de afwijking valt af te leiden uit de herverdeeffecten die behoren bij de voorstellen betreffende de herziening van het Gemeentefonds die op 18 december 1995 zijn ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1995/96, 24 552, nrs. 1 e.v. en 24 553, nrs. 1 e.v.). Eerdere concepten van de voorstellen zijn ter kennis gebracht van alle gemeenten en zijn daarmee ook in het onderhavige gebied bekend. Ook de bij de Tweede Kamer ingediende voorstellen worden rond de jaarwisseling 1995/1996 aan alle gemeenten gezonden. De herverdeeffecten die optreden staan geheel los van de herindeling; zij zouden zich ook voordoen indien er geen herindeling plaatsvindt.

Daarnaast zullen ook bij de nFvw bepaalde effecten optreden die zijn toe te schrijven aan de herindeling. De omvang van deze effecten zal een andere zijn dan onder de FVW'84, omdat de nFvw, zoals beoogd, veel minder schaalgevoelig zal zijn dan de FVW'84. Een belangrijk effect dat in ieder geval nog zal optreden – evenals dat bij de FVW'84 het geval is – is het wegvallen van x-maal het vaste bedrag voor de nieuwe gemeenten (x is doorgaans het aantal op te heffen gemeenten minus 1).

In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de structurele gevolgen die op basis van de nFvw in verband met de herindeling naar de huidige nog voorlopige inzichten zullen optreden voor de nieuw te vormen gemeenten. Ook dit overzicht bevat een indicatie van de nadelen voor de gemeenten Etten-Leur, Geldrop, Gilze en Rijen, en Mierlo.

Bij de voorstellen zoals op 18 december 1995 ingediend bij de Tweede Kamer, is uitgegaan van gegevens 1994. Er zal in het voorjaar 1996 nog een actualisatie plaatsvinden naar gegevens 1995.

De uitkomsten daarvan zullen bij nota van wijziging alsnog in de wetsvoorstellen worden meegenomen. De gevolgen die in deze memorie worden geraamd kunnen ook om andere redenen slechts indicatief worden aangegeven. Immers, het hele parlementaire traject voor wat betreft de herziening van het Gemeentefonds dient nog te worden doorlopen.

Tabel 2 Overzicht van de geraamde financiële gevolgen voor de gemeenten als gevolg van de onderhavige gemeentelijke herindeling (op basis van de nFvw; bedragen in mln. glds, afgerond)

	I	II	III	IV	V
nieuw te vormen gemeenten					
Baarle-Nassau	0,3	-0,6	-0,3	15 780	-20
Bergen op Zoom	0,1	-0,4	-0,3	61 580	-5
Bergeyk	0,4	-0,8	-0,4	17 340	-25
Bladel	0,5	-0,9	-0,4	30 880	-15
Breda	1,0	-1,1	-0,1	157 460	0
Budel	0,1	-0,3	-0,2	19 830	-10
Dongen	0,3	-0,3	0	23 580	0
Drunen	0,4	-0,8	-0,4	40 760	-10
Eersel	0,2	-0,3	-0,1	17 840	-5
Gemert	0,1	-0,3	-0,2	26 280	-10
Halderberge	0,3	-0,6	-0,3	29 250	-10
Heeze-Leende	0,2	-0,3	-0,1	14 860	-5
Hilvarenbeek	0,3	-0,3	0	14 000	0
Laarbeek	0,3	-0,6	-0,3	21 300	-15
Made	0,3	-0,6	-0,3	28 170	-10
Oirschot	0,1	-0,3	-0,2	16 700	-10
Oisterwijk	0,1	-0,3	-0,2	25 160	-10
Raamsdonk	0	-0,3	-0,3	20 430	-15
Roosendaal	0,3	-0,4	-0,1	70 410	0
Steenbergen	0,3	-0,6	-0,3	22 070	-15
Tilburg	1,2	-1,2	0	200 290	0
Waalwijk	0,4	-0,7	-0,3	44 140	-5
Werkendam	0,1	-0,3	-0,2	25 060	-10
Woensdrecht	0,4	-0,9	-0,5	20 420	-25
Woudrichem	0	-0,3	-0,3	24 790	-10
Zevenbergen	0,8	-1,2	-0,4	34 230	-10
Zundert	0	-0,3	-0,3	19 270	-15
gemeenten die blijven voortbestaan, maar gebied kwijtraken					
Etten-Leur	0	-0,1	-0,1	33 430	-5
Geldrop	0	-0,1	-0,1	26 550	-5
Gilze en Rijen	0	-0,2	-0,2	23 080	-10
Mierlo	0	-0,2	-0,2	10 220	-20

Toelichting op tabel 2

Kolom I: besparing bestuurskosten

Kolom II: mutatie algemene uitkering Gemeentefonds

Kolom III: saldo kolommen I en II

Kolom IV: aantal inwoners

Kolom V: bedrag van kolom III per inwoner

– De bedragen in kolom I zijn dezelfde als in kolom I van tabel 1.

– De mutatie algemene uitkering (kolom II) is als volgt berekend:

Het verschil tussen de algemene uitkering van de nieuwe gemeente en de som van de toegerekende algemene uitkering van de samenstellende delen van die gemeente. Daarbij zijn de nieuwe algemene uitkering en de (toegerekende) algemene uitkering van de samenstellende delen geraamd op basis van de nFvw, zoals ingediend bij de Tweede Kamer. De berekeningsmethode is gebruikt die ook onder de FVW'84 van toepassing is (zie de nadere toelichting, die hierna is opgenomen onder «verfijning wijziging gemeentelijke indeling»). Bij de gemeenten Etten-Leur, Geldrop, Gilze en Rijen, en Mierlo, die blijven voortbestaan na te zijn «afgeslankt» door aanpassing van de grenzen, is de mutatie berekend als het verschil tussen de algemene uitkering die de gemeente zou krijgen, indien geen grenscorrecties zouden plaatsvinden en de algemene uitkering na grenscorrecties. Ook hier geldt dat is gerekend op basis van de ingediende nFvw.

– De aantallen in kolom IV zijn afgerond op tientallen.

– De bedragen in kolom V zijn afgerond op f 5.

Ik wijs erop dat het voornemen bestaat het aspect bodemgesteldheid in het verdeelstelsel een nieuwe plaats te geven. In dat verband verricht de Rijksgeologische Dienst grondonderzoek (zie Kamerstukken II 1992/1993, 22 800 C, nr. 19).

De vormgeving van een nieuwe maatstaf «bodemgesteldheid» is aan de orde bij de nFvw.

De financiële gevolgen van de overgang op een nieuwe maatstaf zullen dan ook deel uitmaken van het totaal van herverdeeleeffecten dat voortvloeit uit de overgang naar de nFvw; deze gevolgen staan los van de gemeentelijke herindeling.

Voor wat betreft de financiële gevolgen die onder de nFvw naar verwachting voortvloeien uit de herindeling geldt, dat de nFvw is afgestemd op de gemeentelijke behoefte aan middelen. Daarmee is de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeenten in beginsel verzekerd. Daarnaast merk ik nog het volgende op:

– de informatie die de provincie heeft verstrekt over de financiële positie van de bestaande gemeenten blijft ook onder de nFvw onveranderd relevant.

– er worden voor de meeste nieuwe gemeenten structurele financiële gevolgen geraamd die per saldo negatief zijn (zie tabel 2).

– de (nieuwe) gemeenten zullen gedurende vijf jaar aanzienlijke bedragen ontvangen op grond van de verfijning wijziging gemeentelijke indeling (zie hierna).

3.4. Verfijning wijziging gemeentelijke indeling

Om de tijdelijke kosten die met de herindeling gepaard gaan te helpen ondervangen, is er de verfijning wijziging gemeentelijke indeling. Deze is opgenomen in het BVA'84, dat is gebaseerd op de FVW'84.

De verfijning wordt met ingang van 1997 beëindigd.

Voor heringedeelde gemeenten zal een sobere gewenningsregeling worden geïntroduceerd Ik acht het echter uit een oogpunt van continuïteit van bestuur gewenst bij een inwerkingtredingsdatum van de nFvw van

1 januari 1997 de huidige verfijning voor wat betreft de berekeningswijze onveranderd van kracht te doen zijn voor de thans voorgestelde gemeentelijke herindeling, mits deze uiterlijk per 1 januari 1998 ingaat. In dit verband is in het voorstel voor de Invoeringswet van de nFvw geregeld dat de verfijning nog tijdelijk in stand blijft.

Het handhaven van de berekeningsmethode voor het onderdeel «aflopende uitkering» van deze verfijning zal onder de nFvw tot een resultaat leiden dat naar verwachting aanmerkelijk afwijkt van dat onder het regime van de FVW'84. De FVW'84 geeft immers door het schaaleffect in het algemeen een stijging van de algemene uitkering te zien. De nFvw is meer expliciet kostengeoriënteerd en geeft bij herindeling – in verband met te realiseren kostenbesparingen – in het algemeen juist een daling van de algemene uitkering te zien. Ter compensatie van deze daling voorziet de verfijning in een tijdelijke aflopende uitkering. Voor de onderdelen «startbijdrage» en «wachtgelden» zal het tijdelijk handhaven van de berekeningsmethoden onder het regime van de nFvw niet leiden tot een ander resultaat, omdat de elementen die een rol spelen niet door de nFvw worden beïnvloed.

Een raming van de uitkeringen voor de verschillende onderdelen van de verfijning wijziging gemeentelijke indeling is opgenomen in tabel 3.

Tabel 3 Overzicht van de geraamde opbrengsten van de verschillende onderdelen van de verfijning wijziging gemeentelijke indeling voor de gemeenten die zijn betrokken in het onderhavige herindelingsvoorstel (bedragen in mln.glds, afgerond)¹

Indeling	Verfijning wijziging gemeentelijke			
	onderdeel daling algemene uitkering (overbruggingsuitkering) ²		onderdeel start-bijdrage ³	onderdeel wachtgelden ³
	BVA'84	nFvw	BVA'84/nFvw	BVA'84/nFvw
nieuw te vormen gemeenten				
Baarle-Nassau	n.v.t.	0,6	0,8	0,7
Bergen op Zoom	n.v.t.	0,4	0	2,0
Bergeyk	n.v.t.	0,8	0,4	0,8
Bladel	n.v.t.	0,9	1,6	1,2
Breda	n.v.t.	1,1	n.v.t.	5,5
Budel	n.v.t.	0,3	0,4	0,7
Dongen	n.v.t.	0,3	n.v.t.	0,3
Drunen	n.v.t.	0,8	1,6	1,3
Eersel	n.v.t.	0,3	0,2	0,5
Gemert	n.v.t.	0,3	0,3	0,8
Halderberge	n.v.t.	0,6	1,3	1,1
Heeze-Leende	n.v.t.	0,3	0,3	0,5
Hilvarenbeek	n.v.t.	0,3	0,1	0,4
Laarbeek	n.v.t.	0,6	0,8	0,8
Made	n.v.t.	0,6	1,2	1,0
Oirschot	n.v.t.	0,3	0,2	0,5
Oisterwijk	n.v.t.	0,3	0,1	0,8
Raamsdonk	n.v.t.	0,3	0,3	0,7
Roosendaal	n.v.t.	0,4	n.v.t.	1,3
Steenbergen	n.v.t.	0,6	0,4	0,9
Tilburg	n.v.t.	1,2	n.v.t.	6,8
Waalwijk	n.v.t.	0,7	0,6	1,5
Werkendam	n.v.t.	0,3	0,2	0,7
Woensdrecht	n.v.t.	0,9	0,9	1,0
Woudrichem	n.v.t.	0,3	0,6	0,7
Zevenbergen	n.v.t.	1,2	1,6	1,5
Zundert	n.v.t.	0,3	0,2	0,6
gemeenten die blijven voortbestaan, maar gebied kwijtraken				
Etten-Leur	0,2	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Geldrop	0,1	0,1	n.v.t.	n.v.t.
Gilze en Rijen	0,2	0,2	n.v.t.	n.v.t.
Mierlo	0,2	0,2	n.v.t.	n.v.t.

Noten

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 geen van de nieuw te vormen gemeenten op basis van de FVW'84 in aanmerking komt voor het onderdeel «daling algemene uitkering». Daarvoor komen onder de FVW'84 naar de huidige inzichten uitsluitend in aanmerking de gemeenten Etten-Leur, Geldrop, Gilze en Rijen en Mierlo, die blijven voortbestaan. Een groot deel van de nieuw te vormen gemeenten komt in aanmerking voor het onderdeel «start-bijdrage».

Alle nieuw te vormen gemeenten zullen, naar verwachting, een uitkering ontvangen uit hoofde van het onderdeel «wachtgelden».

De uitkeringen behoren tot de algemene middelen van de gemeente. Er zit geen bestedingsverplichting aan vast.

Hiervoor is aangegeven dat deze verfijning voor wat betreft de berekeningswijze voor deze herindeling onverkort zal worden toegepast, ook onder het regime van de nFvw. Voor de onderdelen «startbijdrage» en «wachtgelden» blijven daarom onder de nFvw dezelfde bedragen relevant als onder de FVW'84. Onder de nFvw komen naar verwachting alle nieuw te vormen gemeenten, in aanmerking voor het onderdeel «aflopende uitkering». De gemeenten Geldrop, Gilze en Rijen, en Mierlo komen daarvoor, net als onder de FVW'84, eveneens in aanmerking.

De gemeente Etten-Leur komt onder de nFvw naar huidig inzicht niet in aanmerking voor het onderdeel «aflopende uitkering». Onder de FVW'84 is dat wel het geval. Voor dit onderdeel geldt dat het eerste jaar 100% van de negatieve mutatie algemene uitkering wordt vergoed, het tweede jaar 80%, enz.

De raming voor dit onderdeel is conform het bedrag dat is opgenomen in kolom II van tabel 2. 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. Het gaat daarbij voor wat betreft de kolom «nFvw» om de uitkering voor 1997 op grond van de nFvw. Tilburg is de enige van de nieuwe gemeenten, die naar huidig inzicht maar net aan dit criterium voldoet. Gezien de geringe afwijking van de drempel, is er een gerede kans dat bij de uiteindelijke berekening de mutatie algemene uitkering beneden de drempel blijft. In dat geval zou Tilburg dus niet in aanmerking komen voor het onderdeel «aflopende uitkering».

Bij de bepaling van de uitkering op grond van het onderdeel «aflopende uitkering» wordt op grond van de vigerende regels geen rekening gehouden met wegvallende artikel 12-steun.

3.5. Wegvallende artikel 12-steun Heusden

In de tabellen 1 en 2 is geen rekening gehouden met de wegvallende artikel 12-steun van Heusden.

De begroting 1994 van de gemeente Heusden met een omzet van rond de f 19 miljoen sluit op basis van de artikel 12-normen met een relevant begrotingstekort van f 2 060 000. Dit bedrag is voor 1994 als artikel 12-steun aan de gemeente verstrekt. De aanvullende steun voor 1995 wordt in de loop van 1995 vastgesteld. Het tekort wordt veroorzaakt door een drietal versturende factoren, te weten sociale structuur (ad f 384 000), wegen (ad f 816 000) en vesting (ad f 860 000). Bij het opgaan van Heusden in de nieuwe gemeente Drunen, wordt de gemeente Heusden «schoon opgeleverd».

Schone oplevering is van toepassing op oude tekorten (gedane uitgaven). Toekomstige, al dan niet voorzienbare, uitgaven worden daarbij niet betrokken. De staatssecretaris van Financiën – als medebeheerder van het Gemeentefonds – en ik hebben in eerdere instantie het bedrag dat met de «schone oplevering» is gemoeid, uitgaande van een datum van herindeling van 1 januari 1996, geraamd op f 5 miljoen. In het artikel 12-onderzoek voor het jaar 1996 zal, rekening houdend met de ontwikkelingen tot de vermoedelijke datum van herindeling van 1 januari 1997, het definitieve bedrag van de schone oplevering worden berekend.

Ik wijs overigens op de Nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer bij het voorstel van wet tot gemeentelijke herindeling in het samenwerkingsgebied 's-Hertogenbosch (Kamerstukken II 1994/95, 23 712, nr. 6, blz. 12 t/m 14). Daarin zijn de financiële aspecten van Heusden uitgebreid aan de orde gekomen, toen nog in het kader van de

voorgestelde samenvoeging van 's-Hertogenbosch, Rosmalen en Heusden.

In de genoemde Nota heb ik opgemerkt dat de financiële levensvatbaarheid van een combinatie Vlijmen/Drunen/Heusden niet zonder meer verzekerd is. Deze opmerking werd gemaakt in het kader van de afweging van diverse combinaties waarvan de gemeente Heusden deel kon uitmaken. De Tweede Kamer heeft bij amendement bewerkstelligd dat de gemeente Heusden uit het wetsvoorstel «gemeentelijke herindeling in het samenwerkingsgebied 's-Hertogenbosch» is gelicht.

De provincie Noord-Brabant heeft vervolgens – op mijn verzoek – de voor- en nadelen geïnventariseerd van een mogelijk samengaan van de gemeenten Vlijmen, Drunen en Heusden, van een mogelijke samenvoeging van de gemeenten Heusden, Vlijmen en 's-Hertogenbosch en van het (alsnog) samenvoegen van Heusden en 's-Hertogenbosch. De provincie heeft haar bevindingen neergelegd in een notitie. Deze notitie is als supplement 2 bijgevoegd. In de notitie is ook ingegaan op de financiële aspecten. De provincie concludeert ondermeer dat het voor de combinatie Drunen/Vlijmen/Heusden in principe mogelijk moet zijn met een extra inspanning het effect van de wegvallende artikel 12-steun op te vangen. De provincie heeft bij haar oordeel betrokken de financiële positie van de huidige gemeenten Drunen en Vlijmen en het feit dat Heusden «schoon» wordt opgeleverd. Ik ben, op grond van de provinciale notitie, van oordeel dat de nieuwe gemeente Drunen met een inwonertal van meer dan 40 000 krachtig genoeg zal zijn om het wegvallen van de artikel 12-steun van Heusden te kunnen opvangen.

3.6. Conclusie

Samenvattend concludeer ik dat de nieuwe gemeenten financieel levensvatbaar zijn.

Ook de financiële levensvatbaarheid van de gemeenten die blijven voortbestaan is niet in het geding. De herverdeeffecten, die zich naar verwachting zullen voordoen vanwege de overgang van de FVW'84 naar de nFVW (die zoals gesteld geheel losstaan van de gemeentelijke herindeling) en de effecten die bij de nFVW voortvloeien uit de gemeentelijke herindeling doen – voorzover thans valt te overzien – aan dit oordeel niet af.

4. Advies van de Raad voor de gemeentefinanciën

De Raad voor de gemeentefinanciën merkt in zijn advies van 3 juli 1995 (zie supplement 4) allereerst op dat hij niet treedt in de beoordeling van de bestuurlijke aspecten ten aanzien van de gemeentelijke herindeling. Van primair belang voor de Raad is het dat de nieuwe gemeenten in financieel opzicht levensvatbaar zijn. In zijn algemeenheid stemt hij in met mijn beoordeling van de financiële levensvatbaarheid van de nieuw te vormen gemeenten, zowel onder het regime van de huidige FVW'84 als onder het regime van de nieuwe FvW.

Ook ten aanzien van de nieuw te vormen gemeente Drunen, volgt de Raad mijn oordeel en dat van de provincie Noord-Brabant over de financiële levensvatbaarheid van deze gemeente. Een nieuwe gemeente Drunen zal voldoende krachtig zijn, mede gelet op het weerstandsvermogen van Vlijmen en Drunen om de wegvallende artikel-12 steun aan de gemeente Heusden op te vangen.

5. Onderwijsartikel

In artikel 17 wordt aangegeven dat de stichtings- en opheffingsnormen voor scholen voor basisonderwijs in de bij de wet betrokken gemeenten door Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zullen worden vastgesteld conform de artikelen 56, tweede lid, en 107a, Wet op het basisonderwijs (WBO). Deze stichtings- en opheffingsnormen treden in de plaats van de voor de betrokken gemeenten in de bijlage bij de WBO opgenomen normen. Dit in tegenstelling tot de regeling waarbij de stichtings- en opheffingsnormen werden opgenomen in de herindelingswet (artikelen 56, vierde lid, en 107c, eerste lid, WBO). De afwijkende regeling wordt voorgesteld om te voorkomen dat bij wijziging van de beoogde gemeentegrenzen gedurende het wetgevingstraject telkens nieuwe normen moeten worden berekend. Voor de gemeenten is het namelijk een zeer grote belasting om steeds de hiervoor benodigde gegevens met betrekking tot de oppervlakte en het van belang zijnde aantal 4- tot en met 11-jarigen volledig nauwkeurig te leveren. Daarom is besloten om de vaststelling van de stichtings- en opheffingsnormen van alle betrokken gemeenten achteraf bij ministeriële regeling te laten plaatsvinden. Dit komt overeen met de systematiek van de WBO ingeval van een grenscorrectie (artikel 56, vijfde lid, en 107c, tweede lid, van de WBO).

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bereidt op dit moment een wijziging van de WBO voor, zodat deze systematiek ook daarin wordt opgenomen. De artikelen 56 en 107c van de WBO worden daartoe gewijzigd. Als deze wetswijziging heeft plaatsgevonden zal het voortaan niet meer nodig zijn in een herindelingswet een onderwijsbepaling op te nemen.

6. Toepassing van de Wet waardering onroerende zaken (Wet woz)

In artikel 18 doe ik een voorstel in het overgangsrecht van belastingverordeningen bij de toepassing van de Wet woz.

Voor de toepassing van de Wet woz, die sedert 1 januari 1995 van kracht is, moeten gemeenten in het eerste woz-tijdvak (1997–2001) onroerende zaken waarderen naar de waardepeildatum 1 januari 1995.

Gemeenten die de waardepeildatum 1 januari 1992, 1993, 1994 of 1996 hanteren voor de onroerende-zaakbelastingen kunnen deze waardegegevens ook nog gebruiken voor de toepassing van de wet woz in het eerste tijdvak. Dit zijn de zogenoemde wetsfictie-gemeenten. De wet Arhi bepaalt in artikel 32 dat herindelingsgemeenten binnen drie maanden na herindeling een nieuwe verordening OZB moeten vaststellen. Dit brengt mee dat gemeenten binnen de hele nieuwe gemeente één peildatum moeten hanteren.

Daarvoor wordt uiteraard de meest economische oplossing gekozen.

Door de formulering van de overgangsregeling van de Wet woz is het niet mogelijk voor herindelingsgemeenten om als «wetsfictie-gemeente» te worden behandeld. Dit acht ik ongewenst. Het is redelijk dat herindelingsgemeenten ook een vorm van overgangsrecht voor de toepassing van de Wet woz krijgen. Het overgangsrecht houdt in dat de nieuwe gemeenten een keuze kunnen maken uit twee systemen.

Het ene systeem houdt in dat de «oude» waardegegevens van de objecten in de oude gemeenten onder de wetsfictie van de Wet woz vallen. Het andere houdt in dat nieuwe gemeenten de bij herindeling gebruikelijke uniformering van de waardepeildatum doen plaatsvinden (gepaard gaand met een gedeeltelijke herwaardering van het objectenbestand van de nieuwe gemeente) waarbij de uniforme waardepeildatum onder de wetsfictie van de Wet woz valt.

Uiteraard is het ook mogelijk dat betrokken herindelingsgemeenten herwaarderen naar de woz-waardepeildatum 1 januari 1995. In dat geval wordt geen gebruik gemaakt van een wetsfictie.

In dit verband merk ik overigens op dat het voor herindelingsgemeenten veelal niet haalbaar zal zijn om te voldoen aan het in artikel 24, eerste lid, van de Wet woz en het in artikel 8, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling Wet waardering onroerende zaken opgenomen vereiste dat de beschikkingen worden verzonden binnen acht weken na het begin van het tijdvak waarvoor zij geldt. Vanwege de bijzondere omstandigheid van de herindeling is niet naleving van dit voorschrift, dat overigens geen nietigheid van de beschikking met zich brengt, verschoonbaar.

– Artikel 18, eerste lid. Geen herwaardering maar continuering van de wetsfictie binnen de heringedeelde gemeente.

Artikel 18, eerste lid, houdt in dat geen herwaardering als voortvloeiend uit artikel 32 Wet arhi hoeft plaats te vinden. De nieuwe gemeente kan in dit systeem de waardegegevens gebruiken van de oude gemeenten die zijn vastgesteld naar de verschillende peildata (waaronder eventuele wetsficties). De arhi-regeling is voor het overige geheel van toepassing. Dat houdt onder andere in dat de nieuwe gemeente een nieuwe verordening voor het gehele nieuwe grondgebied vaststelt. De bepaling in het eerste lid brengt een zekere ongelijkheid in de nieuwe gemeente tussen de waarde van onroerende zaken gelegen in de verschillende oude gemeenten met zich. In dit systeem is het immers denkbaar dat binnen een gemeenten meerdere waardepeildata worden gehanteerd (zowel de woz-peildatum 1995 als de wetsfictiedata 1992, 1993, 1994 of 1996). Door prijsontwikkelingen kunnen daardoor relatieve verschillen in de belastingdruk ontstaan. Vanwege deze consequenties voor de lastenverdeling acht ik het belangrijk dat uit de belastingverordening blijkt dat voor dit systeem is gekozen. De belastingverordening zal moeten zijn vastgesteld voordat de woz-beschikkingen worden verzonden.

– Artikel 18, tweede lid. Herwaardering volgens de Wet arhi met toepassing wetsfictie Wet woz.

Indien de nieuwe gemeente de ongelijkheid die kan ontstaan bij toepassing van het eerste lid niet wenselijk acht, kan worden besloten de gebruikelijke herwaardering als bedoeld in artikel 32 Wet Arhi plaats te doen vinden. Die mogelijkheid is geregeld in het tweede lid van deze overgangsbepaling, welke inhoudt dat de nieuwe gemeente in de nieuw vastgestelde verordening één peildatum voor het gehele nieuwe grondgebied vaststelt. Alle objecten binnen de nieuwe gemeente worden dan naar die uniforme peildatum belast. Dit kan worden bereikt door alle objecten te waarderen naar de waardepeildatum die bijvoorbeeld door de grootste betrokken gemeente wordt gehanteerd. Voor deze nieuw vastgestelde waardepeildatum geldt vervolgens de overgangsregeling (ficties) van de Wet woz.

– Artikel 18, derde lid. Als woz-waarde per 1995 lager is, geldt de fictie niet.

Artikel 18, derde lid, is gelijk aan de regeling van het overgangsrecht van artikel 41 van de Wet WOZ.

Deze regeling houdt in dat indien belanghebbende kan aantonen dat waardering naar de waardepeildatum 1 januari 1995 tot een lager waardebedrag zou leiden dan waardering volgens de fictiepeildatum, de heffingsmaatstaf op dat lagere bedrag wordt vastgesteld. Belangheb-

benden hebben derhalve – net als bij de «gewone» toepassing van de Wet woz overgangsregeling – geen nadeel van de fictieregelingen.

7. Procedurele aspecten

Ik heb waardering voor de spoed en voortvarendheid waarmee de provincie zich aan de taak heeft gewijd om de herindelingen voor de gehele provincie Noord-Brabant voor te bereiden. Het is het provinciebestuur gelukt om binnen een periode van enkele jaren zes voorstellen vast te stellen: het eindadvies voor Noord-Brabant Noordoost is in juli 1992 door provinciale staten vastgesteld en de laatste ontwerp-regeling Westelijk Noord-Brabant is op 10 maart 1995 vastgesteld.

De procedure zoals die door gedeputeerde staten is gevoerd, is door een groot aantal gemeenten bekritiseerd, maar uit de advisering door de Commissie van onafhankelijke deskundigen blijkt dat deze commissie de meeste procedures, zoals ze door de provincie zijn gevoerd als zorgvuldig beschouwt.

In het geval ik een afwijking van het provinciale voorstel overwoog danwel in het geval er opties nog niet eerder in de provinciale plannen aan de orde waren geweest, heb ik uit een oogpunt van zorgvuldigheid overleg gevoerd met een groot aantal betrokken gemeenten. De informatie die mij in deze overleggen werd aangedragen, heb ik meegewogen in mijn finale beslissingen.

8. Tijdstip van inwerkingtreding en de tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen

Naar verwachting zal deze herindeling kunnen ingaan op 1-1-1997. De tussentijdse verkiezingen zullen naar verwachting in november of december 1996 plaatsvinden.

In artikel 9, tweede lid, is bepaald dat, indien de datum van herindeling valt binnen twee jaar vóór deze de reguliere gemeenteraadsverkiezingen, die in maart 1998 gehouden worden, die laatst genoemde verkiezingen geen doorgang vinden. Tot nu toe was het gangbaar dat de reguliere raadsverkiezingen geen doorgang vonden slechts indien de datum van herindeling valt binnen één jaar vóór de reguliere raadsverkiezingen. Zonder de voorgestelde voorziening zouden de nieuw gekozen gemeentebesturen zitting hebben van 1 januari 1997 (de voorgenomen datum van herindeling) tot half april 1998 (vanwege de reguliere verkiezingen). Dat is minder dan 16 maanden.

Naar aanleiding van signalen die mij vanuit het her in te delen gebied hebben bereikt, dat gemeentebesturen dit als een probleem beschouwen en mede gelet op de discussie die in het kader van de voorbereiding van de Wet instelling provincie Rotterdam over het overslaan van de verkiezingen ook is gevoerd, heb ik op advies van de Kiesraad besloten deze regeling te treffen.

De Kiesraad is indertijd verzocht advies uit te brengen over de vraag of het aanbeveling verdient om voor de raden van de per 1 januari 1997 nieuw te vormen gemeenten in de provincie Rotterdam de reguliere verkiezingen van 1998 over te slaan. De Kiesraad heeft in dit verband een aantal bezwaren aangegeven tegen een zittingsperiode van minder dan 16 maanden. Allereerst is het naar het oordeel van de Kiesraad voor de komende bestuurders een weinig aantrekkelijke gedachte is dat hun eerste bestuursperiode slechts zo kort zal zijn. Dit kan het vinden van geschikte bestuurders bemoeilijken. Een ander bezwaar door de Kiesraad aan de orde gesteld, is dat een dergelijke periode te kort is om tot een behoorlijke ontwikkeling en uitvoering van beleid te komen. Daarnaast

noemt de Kiesraad het argument dat het te kort op elkaar houden van verkiezingen een zekere verkiezingsmoeheid bij de kiezers tot gevolg kan hebben. Gelet op het voorgaande heeft de Kiesraad geen bezwaar tegen het overslaan van de reguliere raadsverkiezingen in 1998 in het geval van Rotterdam.

De Kiesraad is tevens van mening dat deze gedragslijn dan ook bij andere gemeentelijke herindelingen gevolgd dient te worden, omdat genoemde bezwaren daar eveneens gelden.

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