

Samen voor daadkracht!

Advies van mr. Klaas de Vries in verband met het herindelingsproces tussen de gemeenten Heerlen en Landgraaf

Samen voor daadkracht!

Advies van mr. Klaas de Vries in verband met het herindelingsproces tussen de gemeenten Heerlen en Landgraaf

Pijnacker, 30 mei 2017

Opdracht en uitvoering

Het College van Gedeputeerde Staten van Limburg (GS), heeft mij op 23 februari 2017 verzocht het van onafhankelijk advies te dienen over het herindelingsproces Landgraaf-Heerlen. Op die datum hadden GS reeds kenbaar gemaakt voornemens te zijn een provinciaal herindelingsontwerp Landgraaf-Heerlen op te zullen stellen. Met de (verdere) besluitvorming inzake de Arhi-procedure heb ik geen bemoeienis gehad, en mogelijke misverstanden daarover heb ik bij mijn gesprekspartners opgehelderd.

Vanaf eind februari jl. heb ik enkele malen in Zuid-Limburg met bestuurders, politici, ambtenaren en adviseurs gesproken. Mijn werkzaamheden vielen deels samen met de fase van het open overleg (artikel 8, lid 1 Wet arhi) tussen GS en de gemeenten Landgraaf, Heerlen en Brunssum. Deze fase eindigde met het vaststellen van het herindelingsontwerp Landgraaf-Heerlen door GS Limburg op 21 maart 2017. In dit advies aan GS Limburg wordt verslag gedaan van mijn bevindingen en worden enkele aanbevelingen gedaan. In de voorbereiding van dit advies zijn diverse documenten en bronnen geraadpleegd (zie bijlage 1) en heb ik een aantal gesprekken gevoerd (zie bijlage 2).

Hierbij vermeld ik, dat wethouder F. Janssen van Landgraaf, die verantwoordelijkheid draagt voor de portefeuille 'Toekomst van Landgraaf', en de fracties in de Raad die het huidige college steunen, ondanks mijn herhaald verzoek, een (vertrouwelijk) gesprek met mij hebben geweigerd. Ik heb dus niet van hun inzichten en van hun visie op de toekomst van Landgraaf kunnen profiteren. Die keuze respecteer ik, maar het is opmerkelijk dat politici niet met anderen over hun keuzes en inzichten willen communiceren. Met de burgemeester van Landgraaf, de heer Vlecken heb ik - in diens hoedanigheid van eigenstandig bestuursorgaan - wel een vertrouwelijk gesprek gevoerd.

De gevoerde gesprekken boden mij inzicht in de regionale context van de voorgenomen herindeling, waardoor tevens een beeld kon worden gevormd van de bestuurlijke verhoudingen in Parkstad. In combinatie met de rapporten en documenten ontstonden aldus de contouren van mijn advies. Mijn dank gaat uit naar allen die de moeite namen met mij van gedachten te wisselen en met mij informatie te delen. Uiteraard komt de inhoud van dit advies geheel voor mijn rekening.

I. Een lange voorgeschiedenis

De voorgenomen herindeling van Heerlen en Landgraaf maakt onlosmakelijk onderdeel uit van de bredere geschiedenis van de Oostelijke Mijnstreek. Deze geschiedenis is de afgelopen eeuw in overwegende mate bepaald door de opkomst en ondergang van de mijnindustrie. De mijnen waren vanaf het eind van de 19^{de} eeuw tot ver in de jaren zestig van de 20^{ste} eeuw in de Oostelijke Mijnstreek alom tegenwoordig. Vrijwel alle werkgelegenheid was direct of indirect afhankelijk van de industriële mijnbouw. Maar ook in het sociale en het culturele domein waren de mijnen de dominante kracht. Het besluit van de regering in december 1965 om de mijnen geleidelijk te sluiten, maakte derhalve een eind aan veel bestaande zekerheden. Een fundamentele heroriëntatie op de toekomst van de Oostelijke Mijnstreek was noodzakelijk.

Dat gold in bijzondere mate voor het openbaar bestuur in de Oostelijke Mijnstreek. Dat had tot 1965 hoofdzakelijk een ondersteunende rol bij de ontwikkelingen op economisch, sociaal en cultureel gebied. Gemeenten faciliteerden vooral de door de mijnen geïnitieerde ontwikkelingen, en leidden die waar nodig in goede banen. Zelf toekomstgerichte bestuurlijke dynamiek ontplooiën was niet het dagelijks werk van gemeentebestuurders.

De noodzaak tot verandering werd zeer urgent in de jaren van de mijnsluitingen. Het openbaar bestuur moest snel initiatieven gaan ontwikkelen om positieve ontwikkelingen in de regio mogelijk maken. Dat vergde een geheel andere rolopvatting dan men gewend was en het oppakken daarvan was voor gemeentebesturen een enorme opgave. Zij hadden er te weinig ervaring mee opgedaan. Bovendien maakte de structuur van het openbaar bestuur het ook niet gemakkelijk om een toekomstgerichte beleidsvisie te ontwikkelen. Het gemeentelijke landschap was kleinschalig en versnipperd en waar nieuwe daadkracht vereist was, kon deze binnen de bestaande kaders nauwelijks worden gemobiliseerd. In 1965 waren er in Limburg 114 gemeenten waarvan er 62 in Zuid-Limburg lagen.

Al gauw werd vastgesteld dat de omvang van de gemeenten niet was toegesneden op de nieuwe uitdagingen. Voor het effectief ontwikkelen en bundelen van alle beschikbare bestuurlijke energie, nodig om de inwoners van de streek nieuw perspectief te kunnen bieden, was de bestaande bestuurlijke organisatie eerder een obstakel. Dat werd ook gesignaleerd in de eerste Mijnota van december 1965: “Het gebied kenmerkt zich namelijk door de aanwezigheid van een relatief groot aantal kleine gemeenten en in sommige streken door een stedenbouwkundige situatie welke op tal van punten met de bestuurlijke constellatie bepaald niet in overeenstemming is.” De nota vervolgt dan met: “[Er] moet toch worden geconstateerd dat bundeling van krachten op gemeentelijk niveau door samenvoeging van gemeenten, dan wel langs andere weg, de voor het slagen van de industriële herstructurering noodzakelijke krachtige gemeentelijke inbreng stellig ten goede zou komen.” (pp. 24 en 25).

Herindeling van 1982

Na een eerste mislukte poging van het provinciebestuur eind jaren '60 om de bestuurlijke structuur drastisch te versterken nam het gevoel van urgentie toe. In de Perspectievennota Zuid-Limburg (1977) werd de bestuurlijke herstructurering van het

oostelijk mijngebied zelfs een fundamentele voorwaarde genoemd voor het slagen van het herstructureringsbeleid, net zoals 12 jaar eerder in de eerste Mijnnota al werd aangegeven. Gedeputeerde Staten van Limburg ontwikkelden nieuwe plannen voor een ingrijpende bestuurlijke herindeling in de provincie en de regering verleende daaraan haar steun. Het aantal gemeenten zou in het voorstel worden teruggebracht van 58 tot 20. En in de Oostelijke Mijnstreek zouden drie krachtige nieuwe gemeenten worden gevormd: Heerlen, Kerkrade en Brunssum.

De regering betoogde tijdens de parlementaire behandeling van het herindelingsplan - bij monde van minister Wiegel - dat deze drie gemeenten na de herindeling voldoende bestuurskracht zouden hebben, dat ze alle drie groot genoeg zouden zijn om goed te kunnen samenwerken en dat Heerlen zich binnen deze constructie zou kunnen ontwikkelen tot hoofdcentrum van de streek. Heerlen zou daartoe volgens de voorstellen van de provincie en de regering worden uitgebreid met de grootste delen van de gemeenten Hoensbroek, Schaesberg, Ubach over Worms en Nieuwenhagen. Een klein deel zou naar Kerkrade gaan. Een deel van de Tweede Kamer verzette zich hiertegen. Dat had mede te maken met een met een effectieve lobby van wat in de regio ook wel de SUN-gemeenten werd genoemd, namelijk Schaesberg, Ubach over Worms en Nieuwenhagen. Deze drie gemeenten maakten zich, ondersteund door een actief SUN-burgercomité, sterk voor de vorming van de gemeente Landgraaf, zij het dat Ubach over Worms het liefst zelfstandig was gebleven.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel werd een aantal wijzigingsvoorstellen ingediend. Enkele fracties wilden liever vijf dan drie gemeenten in de Oostelijke Mijnstreek, en dienden amendementen in met de strekking dat Hoensbroek zelfstandig zou blijven en dat een nieuwe gemeente Landgraaf zou worden gevormd. De minister verzette zich hiertegen. Als de Tweede Kamer zowel Hoensbroek zelfstandig zou willen laten, als een nieuwe gemeente Landgraaf zou willen vormen, werd Heerlen volgens hem 'geamputeerd' en kwam deze gemeente 'voor bijna onoplosbare problemen te staan.' Voor de hele taakuitoefening in de Oostelijke Mijnstreek was volgens hem 'een stevig en modern opgetuigd trekpaard als Heerlen onmisbaar.'

De minister liet vervolgens weten, dat bij aanvaarding van de betreffende amendementen het hele herindelingsplan van tafel zou zijn. Wel liet hij vanwege de aandrang vanuit de Tweede Kamer uiteindelijk enige ruimte voor de vorming van Landgraaf. Hij propageerde de vorming van deze gemeente echter niet. Hij wilde de kwestie bezien binnen het aanpakken van de problematiek in het hele gebied en zette 'zeer dikke vraagtekens' bij de stelling dat het vormen van de gemeente Landgraaf in het belang van de streek zou zijn. Daaraan voegde hij toe dat het vormen van deze nieuwe gemeente, bestaande uit drie voorheen zelfstandige gemeenten, op zich zelf niet eenvoudig zou zijn. Voorts wees hij erop dat de financiële consequenties van het vormen van een nieuwe gemeente Landgraaf voor het toekomstige Heerlen aanzienlijk zouden zijn, en zelfs een nadeel van 3,8 miljoen gulden zou opleveren. De vorming van Landgraaf was echter voor hem uiteindelijk 'niet volledig onaanvaardbaar.'

Daarop werd het amendement om Hoensbroek zelfstandig te laten ingetrokken en het voorstel om de gemeente Landgraaf te vormen - door samenvoeging van Schaesberg, Ubach over Worms en Nieuwenhagen - aangenomen. De Eerste Kamer, waar bij de behandeling van het herindelingsontwerp veel onbegrip werd geuit over de ingrepen van de Tweede Kamer in het wetsvoorstel, stemde er in mei 1981 mee in.

Geen einde aan de discussie over de bestuurskracht

De herindeling van 1982 maakte geen einde aan de discussie over het gebrek aan bestuurskracht in de Oostelijke Mijnstreek. De belangrijkste reden daarvoor is ongetwijfeld dat het oogmerk van de herindeling in onvoldoende mate werd gerealiseerd. De hardnekkige sociaal-economische achterstand van de regio werd niet weggewerkt. In Zuid-Limburg werd begin jaren '90 de zogeheten regionale werkloosheidscomponent (het verschil tussen het nationale en regionale werkloosheidspercentage) tijdelijk weggewerkt, maar dit gold niet voor de voormalige Oostelijke Mijnstreek. De achterstanden bleven hardnekkig. Met de krachtige rol van de rijksoverheid in de jaren '70 (o.a. operatie 'Van zwart naar groen') en de provinciale regierol in de jaren '80 (PNL-beleid) onder leiding van de uit Nieuwenhagen afkomstige gouverneur Sjeng Kremers, was de rol van gemeenten in dit geheel bescheiden te noemen. In de jaren '90 kwam hier langzaam verandering in en kregen gemeenten als gevolg van decentralisaties ook meer taken op het gebied van sociaal domein en sociale zekerheid. In deze periode richtten de gemeenten in de Oostelijke Mijnstreek zich meer op de intergemeentelijke samenwerking onder de naam 'Parkstad'. De gemeentelijke taakverzwaring ging echter in de afgelopen 15 jaar onverminderd door, waardoor zowel de spankracht van bestuurlijk handelen op lokaal niveau, maar ook de intergemeentelijke samenwerking stevig op de proef werden gesteld.

Terugblikkend kon Heerlen, mede door haar bij de herindeling beperkt gebleven omvang, niet het 'stevige en modern opgetuigde trekpaard worden' dat door de regering voor de regio als onmisbaar was geoordeeld. De bestuurlijke dichtheid bleef te groot. De intergemeentelijke samenwerking en diverse overlegstructuren namen stevig in omvang en intensiteit toe, maar lieten qua resultaten op het gebied van het terugdringen van de achterstanden veel te wensen over. In een recente evaluatie van het gevoerde sociaal beleid in Parkstad Limburg wordt de harde conclusie getrokken dat 'het sociaal beleid te kleinschalig en te versnipperd is' (Ecorys, 2015). Door de verdere bezuinigingen raken de gemeentelijke reserves op en is er 'massa nodig' om de achterstanden weg te werken.

Veel gemeenten vormen met buurgemeenten een aaneengesloten gebied, maar voeren hun eigen beleid, dikwijls in concurrentie met elkaar. Er is veel goede wil en er wordt intensief overlegd en samengewerkt. Niettemin dringt zich het beeld op van veel met elkaar vergaderende bestuurders en ambtenaren, die samen niet de nodige daadkracht kunnen ontwikkelen. In diverse rapporten is dan ook de effectiviteit van de samenwerking dikwijls ter discussie gesteld. Maar structuren en instituties zijn taai en worden zelden afgeschaft. Het 'ruimere mandaat' voor de intergemeentelijke Parkstad-samenwerking waar een onafhankelijke visitatiecommissie in haar bestuurskrachtonderzoek al in 2008 op wees, is er nooit gekomen.

II. De noodzaak van herindeling

De gemeente Heerlen moet de functie van centrumgemeente voor de regio vervullen, maar is daartoe slechts in beperkte mate in staat gebleken. De omvang van een gemeente is nu eenmaal in belangrijke mate beslissend voor zijn bestuurlijk vermogen. Net als in de sport bestaan er gewichtsklassen in de verhoudingen tussen gemeenten. De Oostelijke Mijnstreek heeft bij de herindeling niet een zwaargewicht als centrumgemeente gekregen, maar een halfzwaargewicht. Dat beperkt de mogelijkheden om het ambtelijk apparaat op het voor een centrumgemeente noodzakelijke niveau te brengen. Een centrumgemeente als zwaargewicht zou in de Oostelijke Mijnstreek voor meer sturend vermogen en voor meer sociale, economische en culturele dynamiek kunnen zorgen. Daarvan zouden alle inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven binnen de regio profiteren. Dat de bestuurlijke inrichting de noodzakelijke ontwikkelingen in de weg staat, komt overtuigend naar voren uit rapporten die de afgelopen vijftien jaar door onafhankelijke deskundigen over de Oostelijke Mijnstreek zijn uitgebracht. Dat is een flinke stapel, waarvan ik volgende noem:

- het rapport ‘Op hete Kolen’ (Eindadvies van de Kerngroep Structuurvisie Parkstad Limburg, 2003);
- de bestuurskrachtrapportage Parkstad van de Visitatiecommissie (‘Bestuurskrachtmonitor Parkstad Limburg’, december 2008);
- een ingrijpend voorstel van Ondernemend Limburg tot herindeling van de toenmalige 40 gemeenten in Limburg (Advies ‘Van 40 naar 14 – Visie op de omvang van gemeenten in Limburg’, 2009);
- het rapport van de Commissie Van Geel over de voorbereidingen van Limburgse gemeenten op de drie decentralisaties (‘Betrokken, dichtbij en niet alleen’, 2014);
- het vervolgonderzoek naar de drie decentralisaties door de Commissie Bisschops (‘Bouwen aan Limburgse vitaliteit!’, maart 2015);
- de evaluatie van Ecorys (‘Evaluatie sociaal beleid Parkstad Limburg’, december 2015);
- het onderzoek naar de organisatiekracht van Landgraaf-Heerlen van BMC Advies (‘Samen op basis van gelijkwaardigheid’, oktober 2016);
- het onderzoek naar de bestuurskracht van Landgraaf-Heerlen van het Expertteam Mans, Deetman en Hazeu (‘Een en een is drie’, november 2016).

Deze rapporten zijn alle eenduidig in hun conclusies. De huidige bestuurlijke schaal en/of bestuurlijke samenwerking is onvoldoende en ontoereikend om de opgaven van de toekomst aan te kunnen.

Tijdens de raadsvergadering van 16 januari 2017 in de gemeente Landgraaf werd gevraagd of de noodzaak van de fusie niet in Jip-en-Janneke-taal kon worden beschreven. Dat is gelukkig niet nodig, want Jip en Janneke hoeven dit soort moeilijke discussies nog niet te voeren. Hun toekomst ligt in handen van verantwoordelijke volwassenen, die de voor hen wel begrijpelijke rapporten heel goed kunnen lezen. Jip en Janneke en hun vriendjes en vriendinnetjes moeten er op kunnen vertrouwen dat ze dit ook doen en hun handelen afstemmen op een goede toekomst voor de kinderen.

De problemen worden alleen maar groter

De gemeenten in de regio Parkstad profiteren maar in beperkte mate van de bedrijvigheid in hun directe – ook internationale- omgeving. Ze hebben te maken met grote structurele problemen zoals hoge werkloosheid, lage arbeidsparticipatie, bevolkingsdaling, onderwijsachterstanden, druk op collectieve voorzieningen, en gezondheidsachterstanden. Daarbij voegt zich een hardnekkige drugsproblematiek die op lange termijn de samenleving aantast.

Ondertussen vraagt het nationale beleid in toenemende mate om sterkere gemeenten. Veel taken van Rijk en provincies worden aan hen toevertrouwd. In de afgelopen kabinetsperiode hebben de gemeenten de verantwoordelijkheid voor zorg, werk en jeugdzorg (Wmo, Participatiewet, en Jeugdwet) gekregen. Binnenkort komt daar de Omgevingswet (2019) bij. De bedoeling van het decentralisatiebeleid is dat zaken die belangrijk zijn voor de burgers dicht bij hen moeten worden georganiseerd. Hierdoor worden de burgers beter bediend en krijgt de lokale democratie meer inhoud. De direct gekozen gemeenteraad als hoofd van de gemeente kan aan deze belangrijke taken inhoud geven en op de uitvoering toezicht houden. Op deze manier kan met lokale kansen en problemen rekening worden gehouden. Dit beleid kan natuurlijk alleen maar slagen, als gemeenten in ook staat zijn deze nieuwe taken naar behoren op te pakken. Als zij uit gebrek aan bestuurskracht niet in staat zijn deze nieuwe taken goed uit te voeren, schieten ze in hun verantwoordelijkheid voor hun inwoners tekort. Uit de hierboven genoemde rapporten blijkt dat de grote opgaven vooralsnog niet met voldoende slagkracht worden aangepakt. Het is na bestudering moeilijk te begrijpen dat sommige bestuurders nog in de fase van ontkenning van de problemen zitten.

Identiteit

Veel gemeentebesturen in ons land hebben de afgelopen jaren zelf, al dan niet daartoe gestimuleerd door hun provinciebestuur of de rijksoverheid, de conclusie getrokken, dat zij in het belang van hun inwoners de krachten moeten bundelen.

Waren er in 1988 nog 714 gemeenten in ons land, in 1996 waren dat er nog 626 en aan het begin van 2017 nog maar 388. Ook in Limburg nam het aantal gemeenten na 1980 af van 107 tot 33 gemeenten in 2017. Dat is natuurlijk een ingrijpende verandering, die laat zien dat de gemeentelijke organisatie zich aanpast aan nieuwe eisen. In landen waar dit niet gebeurt, zoals in Frankrijk, blijven veel kleine tot zeer kleine gemeenten bestaan die haast niets in de melk te brokkelen hebben en volledig van andere overheden afhankelijk zijn. Dat is uit bestuurlijk en democratisch oogpunt geen wenselijke situatie. Bijna bij elke gemeentelijke herindeling wordt de vraag opgeroepen wat deze betekent voor de identiteit van de burgers. In de loop der jaren is echter duidelijk geworden, dat een gemeentegrens met het gevoel van identiteit niet veel te maken heeft. Mensen voelen zich het meest verbonden met de directe omgeving waarin ze leven, met hun buurt of wijk, of met hun verenigingen. En soms voelen ze zich verbonden met grotere verbanden, zoals het land, het koningshuis, een omroepvereniging, een motorclub, of een geloofsgemeenschap. Deze verbondenheden worden niet bepaald door de gemeentegrens. Sterker nog, als een nieuwe, grotere gemeente haar taak goed verstaat, ontstaan meer mogelijkheden om het gemeenschapsgevoel binnen de verschillende wijken en buurten te ondersteunen. De gemeentegrens bepaalt niet waarmee mensen zich verbonden voelen.

Bij sommige gemeentelijke herindelingen zijn er - soms door gemeentebesturen ondersteunde - actiegroepen die betogen dat door een herindeling de identiteit van een

gemeenschap verloren zal gaan. In bijna alle gemeenten kan men echter wijken, buurtschappen of kernen aanwijzen die een eigen identiteit hebben, die door de inwoners ook als zodanig wordt beleefd. Het is goed gebruik geworden dat gemeenten de verscheidenheid binnen hun gemeentegrenzen aanduiden door de gemeentenaam en de naam van de gemeenschap op borden aan te geven.

Dit alles geldt zowel voor grote als voor kleine gemeenten. Om dicht bij de actuele herindeling gelegen voorbeelden te gebruiken: een inwoner van Hoensbroek is natuurlijk ook een inwoner van de gemeente Heerlen, maar in zijn beleving zal Hoensbroek meestal de plaatselijke gemeenschap zijn waarmee hij zich 'identificeert'. Soms gaat het zelfs om een specifieke wijk van de 'voormalige' gemeente. Dan zeggen mensen dat ze uit Treebeek komen, of Lotbroek of Waubach of Hulsberg of Chevremont. Interessant is in dit verband dat inwoners van Landgraaf zich vijftig jaar na de fusie van de zgn.-SUN gemeenten eerder verbonden weten met de gemeenschappen Schaesberg, Ubach over Worms, Waubach, Rimburch of Nieuwenhagen dan met Landgraaf. In de drie hoofdkernen van Landgraaf heeft de grootste lokale partij in de gemeenteraad zelfs 35 jaar na het ontstaan van de gemeente nog steeds drie aparte politieke verkiezingslijsten, die na de verkiezingen in de gemeenteraad van Landgraaf tot een groepering worden samengevoegd. Dit betekent dat ook in de nieuw te vormen gemeente het belang, de noodzaak en de legitimiteit van het nieuw te vormen bestuur zullen liggen in de wijze waarop men de vier zorgpunten en de elf aanbevelingen van het Expertteam Mans c.s. in de praktijk gaat brengen. Dat betekent maatwerk in de kernen en buurten. Dáár komen gemeente en gemeenschap samen en wordt er gewerkt aan de opgaven van de toekomst.

Parkstad en andere intergemeentelijke samenwerking

In de Oostelijke Mijnstreek is getracht door intergemeentelijke samenwerking de uitdagingen voor het openbaar bestuur het hoofd te bieden. Het belangrijkste voorbeeld is de vorming van Parkstad in de jaren '90, waarbij toen Parkstad nog een zgn. WGR-plus regio was, de verwachting leefde dat het de regionale problematiek krachtig zou kunnen aanpakken. Toen het WGR-plus regime werd afgeschaft is daarmee de potentie van Parkstad om die verwachting waar te maken sterk verminderd. Over nut en noodzaak van de vrijwillige samenwerking in Parkstad lijkt bij de deelnemers nog steeds overeenstemming te bestaan. Maar de verwachting dat Parkstad met de huidige bevoegdheden voldoende bestuurskracht kan mobiliseren voor een daadkrachtige aanpak van bestaande en nieuwe problemen is weggeëbd.

Samenwerkingsverbanden als Parkstad hebben als onvermijdelijk nadeel dat het openbaar bestuur minder transparant wordt voor de burgers en dat gemeenteraden moeilijk zicht kunnen houden op de besluitvorming. Veelal kunnen zij slechts instemmen met wat buiten hun gezichtskring is besloten. Dit bezwaar geldt in meerdere of mindere mate voor elke vorm van intergemeentelijke samenwerking. Een bekend voorbeeld is een fusie van ambtelijke apparaten, waarbij de aansturing van de ambtenaren per definitie niet meer bij één van de gemeenten ligt. Indien een ambtelijke fusie bedoeld is als opmaat naar een samenvoeging van gemeenten kan zij echter het nut hebben dat twee gemeenten op die manier alvast aan elkaar kunnen 'wennen'.

III. Het huidige herindelingsvoorstel

Binnen de hierboven geschetste context heeft het huidige herindelingsvoorstel Landgraaf-Heerlen een bijzondere geschiedenis. Reeds vele jaren wordt door het bestuur van de gemeente Landgraaf onderkend dat een versterking van de bestuurskracht noodzakelijk is. Daartoe heeft het gemeentebestuur van Landgraaf in de periode 2013-2015 eerst de weg van de ambtelijke fusie beproefd met de gemeente Brunssum. Deze poging, die ook door Brunssum als noodzakelijk werd gevoeld, is op niets uitgelopen. Daarna is - op initiatief van de Landgraafse gemeenteraad - met behulp van experts (Mans, Deetman en Hazeu) en een gerenommeerd onderzoeksbureau (BMC Advies) - nagegaan welke keuze voor Landgraaf de beste bestuurlijke toekomst biedt. Deze onderzoeken, die in alle openbaarheid en met instemming en begeleiding door de gemeenteraad van Landgraaf en Heerlen werden uitgevoerd, wezen overduidelijk in één richting: voor de inwoners zou een samenvoeging van de twee gemeenten het beste perspectief op een betere toekomst bieden. Hierop hebben de colleges van Heerlen en Landgraaf in november 2016 een herindelingsplan gemaakt en dat aan de beide gemeenteraden voorgelegd ter besluitvorming.

De gemeenteraad van Heerlen ging op 16 januari 2017 met dit voorstel akkoord, maar in de gemeenteraad van Landgraaf veranderde een politieke groepering, die deel uitmaakte van het college dat de voorbereiding van de herindeling op zich had genomen, op het allerlaatste moment van mening. De gemeenteraad verwierp het voorstel, maar sprak tegelijkertijd in een motie uit dat een ruimere herindeling waar Landgraaf bij betrokken zou zijn, wél gewenst was.

Niet ter discussie kan staan dat iedereen altijd van mening mag veranderen. Dat geldt ook voor bestuurders. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat dragers van publieke verantwoordelijkheid ook de plicht hebben het openbaar bestuur op een betrouwbare en navolgbare wijze te laten functioneren. Bovendien zullen ook de belangen van anderen, altijd zorgvuldig moeten worden meegewogen.

Als een gemeente in alle openheid met een andere gemeente een langdurig en kostbaar traject heeft doorlopen, en zich daarna haast van de ene op de andere dag van het zorgvuldig voorbereide resultaat afkeert, verdient dat een toetsing door de provinciale overheid. Dat klemt temeer als de gemeenteraad tegelijkertijd uitspreekt dat hij van mening is dat de bestuurlijke schaal van de nieuwe gemeente niet groot genoeg is.

De opvatting van een meerderheid van de gemeenteraad van Landgraaf, dat een meer omvangrijke herindeling wel gewenst zou zijn, kan in het licht van de geschiedenis niet overtuigen. Immers, gelet op de opvattingen in de regio, zoals die door de provincie zijn vastgesteld in de open overleggronde, en gelet op de wisselvallige besluitvorming in de gemeente Landgraaf in de afgelopen jaren, is er de komende jaren geen reëel perspectief op die gewenste bredere herindeling.

Met op de lange baan schuiven wordt de bestuurlijke zwakte van de regio niet opgelost. Dit is in het licht van de problemen in de regio en in Heerlen en Landgraaf geen verantwoorde benadering. Hierbij moet nog worden aangetekend dat zich onder de meerderheid in de gemeenteraad van Landgraaf die zich uitsprak voor een nog bredere herindeling, niet de lokale partij bevond, die na de val van het vorige college onderhandelingen voor het nieuwe college heeft geleid en thans in het nieuwe college

verantwoordelijkheid draagt. Een stevig politiek fundament voor de bredere herindeling ontbreekt derhalve.

Het gemeentebestuur van Heerlen heeft - na alle intensieve voorbereidingen - wel met de fusie ingestemd. Het besef dat Heerlen de verwachtingen als centrumgemeente in de afgelopen decennia niet heeft kunnen waarmaken en dat een nieuwe, grotere gemeente gelet op de problematiek in de regio meer voor de inwoners kan betekenen, is daarbij de belangrijkste motivatie. In de besluitvorming door provincie en Rijk dient uiteraard het belang van alle bewoners van de regio Oostelijke Mijnstreek worden meegewogen. Gelet op de schrille cijfers in vergelijking met die voor de totale Nederlandse bevolking op het gebied van gezondheid, uitkeringsafhankelijkheid, arbeidsongeschiktheid, arbeidsparticipatie, en opleidingsniveau is het ontmoedigend, maar niet verbazingwekkend, dat veel goed opgeleide jeugd uit de streek is weggetrokken. De bevolkingsontwikkeling is in Heerlen-Landgraaf ook vandaag de dag nog slechter dan in geheel Zuid-Limburg.

Dit is dus niet het moment om een kans om tot versterking van de bestuurlijke structuur, die nota bene op initiatief van Landgraaf zelf is gecreëerd, in besluiteloosheid te laten verzanden.

Als de gemeentelijke fusie tussen Landgraaf en Heerlen doorgaat, zijn natuurlijk niet alle problemen in één keer opgelost. Maar op termijn zal de nieuwe gemeente, die tot de grotere gemeenten van ons land zal behoren, voor de vitaliteit in de streek een belangrijke impuls opleveren.

Hierbij passen nog drie aantekeningen.

De eerste is dat ik in de bredere oriëntatie die ik ten behoeve van dit advies heb ondernomen, veel positieve energie ben tegengekomen.

Het besluit van de gemeenten Onderbanken, Nuth en Schinnen om samen de nieuwe gemeente Beekdaelen te vormen, getuigt van het inzicht dat men omwille van de toekomst niet uit nostalgie en tegen beter weten in aan de bestuurlijke contouren van het verleden dient vast te houden. Deze fusie kan een voorbeeldfunctie voor de hele regio hebben.

De tweede opmerking is, dat ik in mijn rondgang zorgen heb geconstateerd over de positie van Brunssum. Deze gemeente heeft in het verleden zelf reeds vastgesteld dat ze haar taken nog maar moeilijk aankan. Dat is door de taakverzwaringen voor gemeenten in de laatste jaren alleen maar nijpender geworden. Een poging om de problematiek het hoofd te bieden door met Landgraaf een intensieve ambtelijke samenwerking te realiseren is op niets uitgelopen. In een evaluatie van BMC werd er twee jaar na de start geconstateerd dat er 'gebrek aan draagvlak en vertrouwen' was waarbij culturele verschillen waren uitvergroot, er te weinig vaandeldragers waren voor de fusie en er sprake was van onvoldoende gevoel van urgentie (BMC, 2015). In een recent advies van het college van Brunssum aan Gedeputeerde Staten van Limburg inzake de herindeling Landgraaf-Heerlen lijkt men op twee gedachten te hinkelen. Enerzijds geeft men aan zelfstandig te toekomst te willen ingaan, anderzijds wordt expliciet aangegeven dat men grote zorgen heeft over de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat en dat er 'geen garanties zijn' dat de financiële situatie van Brunssum onveranderd positief blijft. Gezien de wisselende opvattingen in de Brunssumse gemeenteraad, die het kiezen van een heldere toekomstgerichte koers in

de weg staan, verdient de bestuurlijke situatie in Brunssum zeker de aandacht van de provincie.

De laatste aantekening betreft de centrumfunctie van de nieuw te vormen gemeente. Een volwaardige invulling van deze functie is met het oog op de nieuwe Omgevingswet, de grote opgaven bij de drie recente decentralisaties, de digitale revolutie en nieuwe dienstverleningsconcepten, en het inspelen op de klimaat- en energietransitie op zich al een enorme uitdaging. Maar om deze uitdaging met de vereiste deskundigheid en slagvaardigheid aan te gaan moet effectief en efficiënt samenwerking van de nieuw te vormen gemeente in de eigen wijken, in de regio, binnen Zuid-Limburg, Euregionaal worden georganiseerd. Dat kan niet alleen vanuit de macht van het getal of de schaalgrootte. Het vereist ook nieuw elan om met andere overheden, met organisaties en instellingen nieuwe vormen van samenwerking te zoeken. Heerlen loopt nu tegen de grenzen van haar spankracht aan. Een grotere gemeente, gevormd door Landgraaf en Heerlen, vormt daartoe betere mogelijkheden. Besturen is niet voor je uitstaren, maar vooruitzien en daarnaar handelen. Dan ontstaan nieuwe mogelijkheden voor het aanpakken van problemen, die daarop al te lang wachten.

IV. Conclusies

Bij het voorbereiden van dit advies heb ik de eerdere, gedegen rapporten van het Expertteam en BMC Advies natuurlijk niet willen overdoen. Ze slaan de spijker op zijn kop en bieden belangrijke handreikingen om van de fusie Landgraaf-Heerlen een succes te maken. Ik heb mij vooral verdiept in de bestuurlijke ontwikkeling van de Oostelijke Mijnstreek na de mijnsluitingen, waardoor de sociaal-economische situatie in de regio totaal veranderde. Daaruit valt alleen te concluderen dat het heel jammer is dat de wetgever in 1981 niet heeft doorgepakt. Maar het heeft geen zin over gemorste melk tranen te laten, zeggen de Engelsen. Beter is het om nu de tijd rijp lijkt een nieuwe start te maken.

Mijn inzicht is ook in belangrijke mate gevormd door de indringende gesprekken met die ik heb mogen voeren en de -soms zeer verschillende - inzichten die met grote betrokkenheid met mij werden gedeeld.

Hier volgen mijn conclusies.

1. Gelet op de bijzondere voorgeschiedenis vanaf de herindeling in Zuid-Limburg van 1982 waarbij de gemeente Landgraaf werd gevormd, en op de hardnekkige sociaal-economische problematiek in de Oostelijke-Mijnstreek, die nog steeds onvoldoende kan worden bestreden, is een herindeling tussen Landgraaf en Heerlen noodzakelijk.
2. Het besluit van Gedeputeerde Staten van Limburg om de herindelingsprocedure over te nemen was onvermijdelijk, gelet op drie omstandigheden:
 - a. de grondige voorbereiding van het desbetreffende herindelingsontwerp door de gemeenten Landgraaf en Heerlen;
 - b. de noodzaak van de vorming van een krachtige centrumgemeente die beter in staat is de hardnekkige problemen het hoofd te bieden;
 - c. het ontbreken van geloofwaardige en op afzienbare termijn realiseerbare alternatieven.
3. Het is het recht van een gemeente om zich tegen gemeentelijke herindeling te verzetten. Maar een gemeente heeft ook de plicht om dit op een zodanig wijze te doen, dat de belangen van al haar inwoners, (maatschappelijke) organisaties, en haar personeel te allen tijde worden gediend en dat zij diezelfde belangen van de beoogde fusiegemeente respecteert.
4. Wanneer provinciebestuur, regering en parlement tot gemeentelijke herindeling besluiten, dienen de bij de besluitvorming betrokken gemeenten ruim tevoren in goed overleg de nodige voorbereidingen te hebben getroffen. Deze voorbereidingen moeten op zijn laatst aanvangen als Provinciale Staten zich vóór een herindeling van Landgraaf en Heerlen hebben uitgesproken.
5. De nieuw te vormen gemeente moet méér zijn dan een simpele samenvoeging van twee bestaande gemeenten. De fusie biedt de mogelijkheid om voor de regio metterdaad de rol van centrumgemeente te vervullen. Dat betekent dat zij de toenemende bestuurskracht dienstbaar moet maken aan de hele regio.

De rol van de nieuwe centrumgemeente in de regio kan niet berusten op dominantie, maar moet worden gedragen door de wens dienstbaar te zijn aan de regio.

6. Gezien de grote betekenis van het gemeenschapsleven in de kernen van Landgraaf en Heerlen dienen de beide betrokken gemeenten - en waar aan de orde de provincie - reeds nu met overtuiging samen te werken aan de vitaliteit in wijken, kernen en buurten. Daarmee wordt invulling gegeven aan de aandachtspunten en aanbevelingen van het Expertteam.

Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen

- BMC Advies (2015). *De kracht van beelden en vertrouwen*. Tussenevaluatie oprichting gezamenlijke bestuursdienst Landgraaf-Brunssum, maart 2015.
- BMC Advies (2016). *Samen op basis van gelijkwaardigheid*, oktober 2016.
- Commissie Van Geel c.s. (2014). *Betrokken, dichtbij en niet alleen*, 2014.
- Commissie Bisschops c.s. (2015). *Bouwen aan Limburgse vitaliteit!*, maart 2015.
- Ecorys (2015). *Evaluatie sociaal beleid Parkstad Limburg*, december 2015.
- Etil & Sociaal Historisch Centrum Limburg (2013). *Na de mijnsluiting in Zuid-Limburg*, 2013.
- Expertteam Mans, Deetman en Hazeu (2016). *Een en een is drie*, november 2016.
- Messing, F. (1991). *Geschiedenis van de mijnsluiting in Limburg*, 1991.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*, 28 mei 2013.
- Ministerie van Economische Zaken (1965). *Nota inzake de mijnindustrie en de industriële herstructurering van Zuid-Limburg*, 21 december 1965.
- Kamerstukken Staten-Generaal (1978-1981). *Gemeentelijke herindeling van Zuid-Limburg*, Nummer 15 521.
- Ondernemend Limburg (2009). *Van 40 naar 14 - Visie op de omvang van gemeenten in Limburg*, 2009.
- Parkstad Limburg (2003). *Op hete kolen - De beloftes voor 2030. Eindadvies van de Kerngroep Structuurvisie Parkstad Limburg*, 2003.
- Provincie Limburg (1977). *Concept Perspectievennota voor Zuid-Limburg*, 1977.
- Provincie Limburg (2017). *Herindelingsontwerp Landgraaf-Heerlen*, 21 maart 2017.
- Provincie Limburg (2017). *Bijlagenboek (3 delen) bij het Herindelingsontwerp Landgraaf-Heerlen*, 21 maart 2017.
- Visitatiecommissie Limburgse Gemeenten (2008). *Bestuurskrachtmonitor Parkstad Limburg*, december 2008.
- Wet algemene regels herindeling.

Bijlage 2. Gevoerde gesprekken in chronologische volgorde

In chronologische volgorde zijn 14 gesprekken gevoerd met de volgende 22 personen:

1. Dhr. R.K.H. Krewinkel, burgemeester gemeente Heerlen, 2 maart 2017
2. Dhr. L.M.C. Winants, burgemeester gemeente Brunssum, 3 maart 2017
3. Dhr. R. Wever, directeur BMC Advies, 3 maart 2017 (telefonisch)
4. Dhr. J.H.H. Mans, lid van het Expertteam, onderzoek bestuurskracht, 3 maart 2017
5. Dhr. J.J.M. Som, burgemeester van de gemeente Kerkrade en dhr. T. Weijers, wethouder en loco-burgemeester, 7 maart 2017
6. Dhr. W. Houben, burgemeester gemeente Voerendaal en dhr. H.H.M. Timmermans, gemeentesecretaris, 7 maart 2017
7. Dhr. H. Leunessen, voormalig wethouder gemeente Landgraaf, 7 maart 2017
8. Delegatie van fracties in de raad van de gemeente Landgraaf op 7 maart 2017, bestaande uit:
 - dhr. T. Boijmans (GroenLinks)
 - dhr. M. van Caldenberg (SP)
 - mevr. H.A.M. Haarbosch (Fractie Haarbosch)
 - mevr. I. Koopman (SP)
 - dhr. B.W.H. Lambie (VVD)
 - dhr. R. Reichrath (PvdA)
 - mevr. C. Veerman (PvdA)
9. Mevr. D. Schmalschläger, burgemeester gemeente Nuth, 16 maart 2017
10. Mevr. O.M.T. Wolfs, burgemeester gemeente Onderbanken, 16 maart 2017
11. Dhr. R.J.H. Vlecken, burgemeester gemeente Landgraaf, 16 maart 2017
12. Dhr. L.J.P.M. Frissen, burgemeester gemeente Schinnen, 16 maart 2017
13. Dhr. P. Bertholet, directeur Parkstad Limburg, 18 mei 2017 (telefonisch)
14. Dhr. R. de Boer, burgemeester gemeente Simpelveld, 23 mei 2017 (telefonisch)

Bijlage 3. Ontwikkeling herindelingen en aantal gemeenten Limburg sinds 1945

<u>Jaar</u>	<u>Aantal gem. Zuid-Lb</u>	<u>Aantal gem. Limburg</u>	<u>Samenvoeging (of splitsing)</u>	<u>Naam gemeente</u>
1-1-1959	62 gemeenten	115 -> 114 gemeenten	Maasniel-Roermond	Roermond
1-1-1969	62	114 -> 113	Meerlo-Wanssum	Meerlo-Wanssum
1-1-1970	62 -> 58	113 -> 108	Amby-Borgharen-Heer-Itteren-Maastricht Amby-Meerssen	Maastricht Meerssen
1-1-1973	58	108 -> 107	Ottersum-Gennip	Gennip
1-1-1982	58 -> 22	107 -> 71	Hoensbroek-Heerlen Nieuwenhagen-Schaesberg-Ubach over Worms Bocholtz-Simpelveld Eijgelshoven-Kerkrade Amstenrade-Oirsbeek-Schinnen Bingelrade-Jabeek-Merkelbeek-Schinveld Wijnandsrade-Schimmert-Hulsberg-Nuth Hulsberg-Berg & Terblijt-Valkenburg/Houthem Klimmen-Voerendaal Bunde-Geulle-Ulestraten-Meerssen St.Geertruid-Noorbeek-Mheer-Bemelen-Cadier&Keer-Margraten -> Margraten Gronsveld-Eijsden Slenaken-Wittem Wijlre-Gulpen Elsloo-Urmond-Stein Grevenbicht-Obbicht & Papenhoven-Born Spaubeek-Beek Limbricht-Munstergeleen-Sittard Nieuwstadt-Roosteren-Susteren	Heerlen Landgraaf Simpelveld Kerkrade Schinnen Onderbanken Nuth Valkenburg aan de Geul Voerendaal Meerssen Margraten Eijsden Wittem Gulpen Stein Born Beek Sittard Susteren
1-1-1991	22	71 -> 57	Baexem-Grathem-Heythuysen Beegden-Heel & Panheel-Wessem	Heythuysen Heel

			Herten-Roermond Horn-Haelen Linne-Montfort-SintOdiliënberg-Posterholt Linne-Ohé & Laak-Stevensweert-Maasbracht Vlodrop-Melick & Herkenbosch Neer-Roggel	Roermond Haelen Posterholt Maasbracht Melick & Herkenbosch Roggel
1-1-1993	22	57		<i>Melick-Herkenbosch -> Roerdalen (naamswijziging)</i> <i>Roggel -> Roggel & Neer (naamswijziging)</i> <i>Posterholt -> Ambt-Monfort (naamswijziging)</i>
1-1-1994	22	57		
1-1-1998	22	57 -> 56	Stramproy-Weert	Weert
1-1-1999	22 -> 21	56 -> 55	Gulpen-Wittem	Gulpen-Wittem
1-1-2001	21 -> 19	55 -> 49	Belfeld-Tegelen-Venlo Broekhuizen-Grubbenvorst-Horst Born-Geleen-Sittard	Venlo Horst aan de Maas Sittard-Geleen
1-1-2003	19	49 -> 48	Echt-Susteren	Echt-Susteren
1-1-2007	19	48 -> 42	Roggel & Neer-Heythuysen-Haelen-Hunsel Maasbracht-Thorn-Heel Roermond-Swalmen	Leudal Maasgouw Roermond
1-1-2010	19	42 -> 34	Arcen & Velden-Venlo Helden-Kessel-Maasbree-Meijel Sevenum-Meerlo-Horst aan de Maas Wanssum-Venray Ambt/Monfort-Roerdalen	Venlo Peel en Maas Horst aan de Maas Venray Roerdalen
1-1-2011	19 -> 18	33	Eijsden-Margraten	Eijsden-Margraten