

Vergaderjaar 2003–2004

28 855

Gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers, Deventer en Bathmen

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 april 2004

In het voorlopig verslag gaven de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat aan, dat zij, alvorens daadwerkelijk een aanvang te maken met de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap, de Liemers, Deventer en Bathmen, een reactie van mij op een aantal vragen en opmerkingen wilden ontvangen. Resumerend vroegen zij mij welke overwegingen doorslaggevend waren geweest voor het indienen van een integraal wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap, de Liemers, Deventer en Bathmen.

In het voorlopig verslag verwezen de leden van de commissie naar een toezegging van mijn ambtsvoorganger tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van West-Overijssel (26 657) in deze Kamer, dat voortaan bij wetsvoorstellen over gemeentelijke herindelingen wordt aangegeven, waarom, als er samenhangende voorstellen zijn, die ook in samenhang gepresenteerd worden. In de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag ben ik op verschillende onderdelen ingegaan op de samenhang tussen de nieuwe gemeenten. Uit het verzoek van de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat merkte ik op dat ik bij de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel onvoldoende aandacht besteed heb aan het herkenbaar maken van mijn afweging op dit onderdeel. Vanuit dit perspectief stel ik het op prijs, dat ik de gelegenheid krijg om mijn overwegingen op dit onderdeel nogmaals naar voren te brengen.

Overigens kan voor de gemeentelijke herindeling van West-Overijssel opgemerkt worden, dat bij deze herindeling de vraag van de wenselijkheid van een integrale behandeling in sterke mate samenhang met het karakter en de onderlinge verhouding van de betrokken gemeenten. Bij deze herindeling kon een duidelijk onderscheid gemaakt worden in clusters gemeenten. In de memorie van toelichting, de nota naar aanleiding van het verslag en de memorie van antwoord bij het betreffende voorstel zijn alle gemeenten ook per deelgebied toegelicht.

Bij onderhavig voorstel tot gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers, Deventer en Bathmen zijn meerdere factoren bepalend geweest voor een integrale benadering van de regio als geheel. Het verloop van de herindelingsprocedure speelt hierbij een rol. Tevens zijn de aard en het karakter van het gebied van groot belang voor de uiteindelijke totstandkoming van het wetsvoorstel. Dit zijn beide elementen waar het provinciebestuur van Gelderland en de betrokken gemeenten van bepalende invloed zijn geweest.

De discussie over de versterking van het lokale bestuur in de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers kent een lange voorgeschiedenis. In de jaren negentig zijn voor het gebied toogdagen (regionale bijeenkomsten) gehouden, waar gesproken is over herindeling. Tijdens dit proces is de overtuiging gegroeid dat met een dergelijke omvangrijke herindeling goede voorwaarden worden gecreëerd om te voldoen aan de eisen die nu en in de nabije toekomst aan het lokale bestuur in dit gebied worden gesteld. Het provinciebestuur van Gelderland heeft de gemeenten in de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers ook voortdurend in de herindelingsprocedure als één onverbreekelijke en samenhangende entiteit benaderd. Achterliggende gedachte is geweest, dat een zodanige samenhang in het gebied bestaat, dat een gefragmenteerde aanpak vermeden moet worden. Bij het beproeven van mogelijke oplossingen is consequent gekeken naar de aard en het karakter van de regio, zodat de nieuwe gemeenten volwaardige en gelijkwaardige participanten zullen worden met het oog op toekomstige maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

De resultaten van het open overleg en het verdere verloop van het proces hebben inzichtelijk gemaakt, dat voor veel gemeenten in het gebied verschillende mogelijke samenvoegingen met andere gemeenten voorstelbaar zijn. De gemeenten kunnen daarbij in overdrachtelijke zin als communicerende vaten gezien worden. Tussen de gemeenten in het gebied bestaat een zodanige onderlinge verwevenheid, dat de keuze van een gemeente voor een partner onvermijdelijk verstrekkende gevolgen heeft op de positionering van de overige gemeenten en de regionale samenhang en oriëntatie in het gebied (het domino-effect). De diverse voorgelegde en besproken alternatieven in het herindelingsontwerp, het herindelingsadvies, de schriftelijke voorbereiding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer der Staten-Generaal onderbouwen dit gegeven. Een integrale afweging van de diverse nieuw te vormen gemeenten is gedurende de verschillende fasen van de herindelingsdiscussie daarom noodzakelijk geweest. Keerzijde van deze benadering is dat de samenvoegingen niet los van elkaar beoordeeld kunnen worden. Een afzonderlijke afweging van de nieuw te vormen gemeenten is gezien de sociale en culturele samenhang alsmede de fysieke en sociaal-economische verwevenheid van de gemeenten in dit gebied echter niet goed te maken.

De bovenstaande overwegingen doen echter niet af aan de vraag of ik op grond van mijn eigen verantwoordelijkheid een andere behandeling van het wetsvoorstel zou hebben moeten voorstaan. Op basis van het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling is mijn positie en rol bij gemeentelijke herindelingen een deels andere dan die van mijn ambtsvoorganger ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van West-Overijssel.

In het nieuwe beleidskader (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 750, nr. 1) zijn de spelregels voor herindelingen vastgelegd. Het kabinet betreft zes criteria bij de beoordeling van de herindelingsvoorstellen,

waaronder het streven naar een optimaal draagvlak onder de bevolking van de betrokken gemeenten. Een tweede criterium is het waarborgen van een goede regionale samenhang en evenwichtige bestuurlijke verhoudingen. Hierdoor wordt voorkomen dat voor buurgemeenten of andere betrokken gemeenten een restproblematiek ontstaat.

Bij voorstellen voor gemeentelijke herindeling staat voor het kabinet voorop, dat deze hun basis vinden in een voorstel van de betrokken gemeenten zelf of van de provincie. Provinciebesturen hebben een verantwoordelijkheid om kwalitatief en effectief bestuur binnen de provincie te waarborgen: van de provincie zelf, en van het lokaal bestuur binnen de provincie. Uitgangspunt is dat slechts op basis van zwaarwegende argumenten zou moeten worden afgeweken van het provinciale advies. Dit geldt niet alleen voor de inhoud maar ook voor de vormgeving van het voorstel. Deze benadering telt zwaar voor het kabinet en is op 11 september 2003 breed bevestigd in het Algemeen Overleg met de leden van de Vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer.

Naar mijn overtuiging zou het provinciebestuur van Gelderland onrecht worden gedaan indien niet op basis van het Gelderse herindelingsadvies een integraal wetsvoorstel zou zijn ingediend. Vanwege de verwevenheid van de gemeenten zijn een goede regionale samenhang en evenwichtige bestuurlijke verhoudingen slechts te bereiken als complementariteit het uitgangspunt is. Bij een integrale behandeling van het voorstel worden samenhang en een zekere bestuurlijke toekomst van de regio en de nieuwe gemeenten gewaarborgd en wordt voorkomen dat een restproblematiek zoals beschreven in het beleidskader gemeentelijke herindeling ontstaat.

Op grond van bovenstaande afweging heeft het kabinet onderhavig voorstel ingediend, omdat naar zijn verwachting aldus wordt bijgedragen aan het totstandkomen van een evenwichtige en bestuurskrachtige regio, waarin de gemeenten hun toekomstige opgaven op adequate wijze kunnen behartigen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes