

Vergaderjaar 2003–2004

28 855

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

G

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 juni 2004

Inhoudsopgave	blz.
1. Inleiding	2
2. Totstandkoming van het wetsvoorstel	3
2.1 Stuurgroep krachtige gemeenten	3
2.2 Herindelingsbeleid van de kabinet	4
3. Samenhang van het wetsvoorstel	16
4. De nieuwe gemeenten	18
4.1 De gemeente Montferland	18
4.2 De gemeente Bronckhorst	20
4.3 De gemeente Aalten	20
4.4 De gemeente Berkelland	22
4.5 De gemeente Lochem	23
4.6 De gemeente Zutphen	24
4.7 De gemeente Doetinchem	26
4.8 De gemeente Deventer	27
4.9 De gemeente Doesburg	31
5. Financiële aspecten	33

1. Inleiding

Het doet mij genoegen hierbij de nadere memorie van antwoord met betrekking tot het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers, Deventer en Bathmen te kunnen aanbieden. Het wetsvoorstel heeft geleid tot een groot aantal vragen en opmerkingen. De leden van de CDA-fractie deelden mee met gemengde gevoelens te hebben kennis genomen van het voorliggende herindelingsplan. Zij brachten naar voren dat op een aanzienlijk aantal onderdelen het plan voldoet aan de criteria waaraan het behoorde te voldoen. Tevens constateerden zij dat dit op een aantal punten niet het geval is. De leden van de PvdA-fractie hadden van het wetsvoorstel kennis genomen en vroegen mij te reageren op een viertal onderdelen. De leden van de fractie van de VVD hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP constateerden dat het wetsvoorstel een herindeling van gemeenten op regionale schaal bevatte van een omvang zoals die de laatste jaren weinig meer is voorgekomen. Zij meenden het geheel overziende, dat niet te ontkennen valt dat het voorstel op het niveau van de provincie is voorbereid en dat dit in de meeste gevallen ook met constructieve medewerking van de desbetreffende gemeenten is gebeurd. Daarbij gaven zij echter wel aan dat bij veel betrokken burgers flinke twijfel bestaat over de mate van vrijwilligheid waarmee gemeenten het eindresultaat hebben aanvaard. Dat staat volgens de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP echter los van het feit, dat veel gemeenten zijn heringedeeld of dat grenzen zijn gewijzigd met de kennelijke instemming van betrokkenen. Naar de mening van deze leden was dit weliswaar niet een noodzakelijke maar wel een belangrijke voorwaarde voor het hebben van vertrouwen in dit grote project. De leden van de fractie van D66 en de OSF vroegen de kabinet wat deze herindeling moet opleveren. Dit wetsvoorstel heeft als doel om de gemeentelijke indeling van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers, Deventer en Bathmen zodanig aan te passen, dat goede voorwaarden worden gecreëerd om te voldoen aan de eisen die nu en in de nabije toekomst aan het lokaal bestuur in dit gebied worden gesteld.

Ik dank alle leden van de fracties voor hun bijdragen. Uit praktische overwegingen heb ik bij de beantwoording zoveel mogelijk vragen en opmerkingen met dezelfde strekking gecombineerd.

Ik vertrouw erop dat de beantwoording, ook in de ogen van de fracties, een gedegen en zo volledig mogelijke reactie is op vragen en opmerkingen van de leden van de diverse fracties. Voorzover er door de genoemde leden aarzelingen zijn geuit over de inhoud van het wetsvoorstel hoop ik dat die door mijn beantwoording van de vragen en mijn opmerkingen zijn weggenomen. Daardoor zou zo spoedig mogelijk de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel, waarvan de effectuering per 1 januari 2005 is beoogd, in uw Kamer kunnen plaatsvinden. De leden van de fracties van ChristenUnie en de SGP vroegen of kon worden aangegeven voor welke datum het wetsvoorstel met het oog op de effectuering per 1 januari 2005 het fiat van de Eerste Kamer dient te krijgen. Indien de herindeling per 1 januari 2005 wordt nagestreefd, is het noodzakelijk dat het wetsvoorstel vóór het zomerreces van de Eerste Kamer aangenomen wordt. Deze termijn vloeit voort uit de omstandigheid dat alleen dan voldoende tijd beschikbaar is voor een goede toepassing van achtereenvolgens de Tijdelijke referendumwet, de Wet algemene regels herindeling en de Kieswet met het oog op de herindelingsverkiezingen.

2. Totstandkoming van het wetsvoorstel

2.1 Stuurgroep krachtige gemeenten

Analyse Stuurgroep krachtige gemeenten

De leden van de CDA-fractie memoreerden de werkzaamheden van de Stuurgroep Krachtige Gemeenten in de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers, die zijn voorafgegaan aan de provinciale herindelingsprocedure. De betreffende Stuurgroep is door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingesteld. Deze leden vroegen meer inzicht te geven in de mate waarin de analyse van de Stuurgroep is benut in het provinciale herindelingsontwerp, respectievelijk het provinciale herindelingsadvies. De analyse van de Stuurgroep krachtige gemeenten is voor de provincie aanleiding geweest om conform de aanbevelingen van de Stuurgroep initiatieven te nemen, te stimuleren en te faciliteren om vervolgens binnen afzienbare tijd voorstellen te doen voor acceptabele oplossingen. Bij deze oplossingen heeft de wens van de gemeenten in het gebied centraal gestaan. Dit in overeenstemming met het door provinciale staten voorafgaande aan de wettelijke procedure toegevoegde criterium «herindeling van onderop». Daarbij moest worden geconstateerd dat de in verschillende clusters van gemeenten genomen initiatieven om te komen tot samengaan niet volledig corresponderden met de analyse van de Stuurgroep en de eigen provinciale analyse. In de provinciale afwegingen van de verschillende varianten is een zwaar gewicht toegekend aan – in termen van het thans vigerende beleidskader – het draagvlakcriterium. Daarbij hebben de standpunten van de gemeenteraden een prominente rol gespeeld. Gelet op het belang dat de Stuurgroep hechtte aan het voorkomen van een situatie dat een aantal gemeenten zonder logische fusiepartner(s) achterblijft of dat de schaal van de te vormen nieuwe gemeenten te zeer uiteenloopt, is het noodzakelijk geweest om in sommige gevallen keuzes te maken, tegen de wensen van een betrokken gemeente in.

Knelpuntenanalyse

De leden van de CDA-fractie waren van mening, dat in het herindelingsvoorstel nauwelijks of geen analyse is terug te vinden op basis waarvan voor het voorliggende voorstel is gekozen, met name niet voor wat betreft de knelpunten. Dat vonden deze leden opmerkelijk voor een zo ingrijpend en omvangrijk voorstel als het onderhavige. Is de minister bereid daar alsnog wat meer handen en voeten aan te geven, zo vroegen deze leden. Vanaf de werkzaamheden van de Stuurgroep krachtige gemeenten is veel werk verricht voor het opstellen van relevante inhoudelijke analyses: onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep, maar ook daarna toen het provinciebestuur voorbereidingen trof voor de herindelingsprocedure en gedurende die herindelingsprocedure. Dat is ook zichtbaar geworden in respectievelijk het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies van de provincie Gelderland. Deze analyses hebben hun weerslag gekregen in het daarna volgende wetgevingstraject. Met deze nadere memorie van antwoord wil ik hieraan, waar dat nodig is, verder handen en voeten geven.

Aanbevelingen Stuurgroep krachtige gemeenten

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe de kabinet staat tegenover de vier aanbevelingen die door de Stuurgroep krachtige gemeenten zijn gedaan en de reactie daarop van het toenmalige kabinet. De Stuurgroep krachtige gemeenten heeft zowel algemene als regio-specifieke aanbevelingen geformuleerd. In het kabinetsstandpunt over de

rapportage van de Stuurgroep (TK 2000–2001, 26 331, nr. 15) zijn de algemene aanbevelingen in vier aanbevelingen samengevat:

1. Schaalvergroting van de kleinere gemeenten is noodzakelijk, waarbij de positie van de centrumgemeenten in acht moeten worden genomen.
2. Het bevorderen van niet-vrijblijvende regionale samenwerking op strategisch niveau is noodzakelijk. Aanbevolen wordt in dit verband de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen tegen het licht te houden.
3. De rol van de provincie moet meer actief zijn, hetzij initiërend, faciliterend, of knopen doorhakend.
4. De rol van de rijksoverheid dient stimulerend en faciliterend te zijn.

Het toenmalige kabinet heeft de aanbevelingen onder 1., 3. en 4. op een welwillende wijze bejegend. Het thans geldende Beleidskader gemeentelijke herindeling geeft materieel een antwoord op de vraag hoe het huidige kabinet de aanbevelingen van de Stuurgroep krachtige gemeenten beoordeelt. Het schaalvraagstuk van kleinere gemeenten dient vooral te worden gewogen aan de hand van het beoordelingscriterium van bestuurskracht. Centrumgemeenten vormen voor het kabinet geen categorie, die thans specifieke aandacht krijgt in het herindelingsbeleid. Op de rollen van provincie en rijksoverheid zoals het kabinet die ziet, wordt hieronder nader ingegaan.

Naar aanleiding van de aanbeveling onder 2. heeft het toenmalige kabinet het vraagstuk van niet-vrijblijvende regionale samenwerking nog eens tegen het licht gehouden en vervolgens geconcludeerd door te gaan met het wetsvoorstel, dat gericht is op het schrappen van de bundelings- en integratieverplichting in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het huidige kabinet heeft deze lijn doorgezet. Ook na de wijziging biedt de Wgr optimale mogelijkheden voor niet-vrijblijvende samenwerking. Zo kan het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling dissidente gemeenten dwingen tot medewerking aan meerderheidsbesluiten. Nog verdergaande regionale samenwerking wil het kabinet beperken tot een aantal grootstedelijke gebieden om de bestuurlijke hoofdstructuur zoveel mogelijk intact te laten (Wgr-plus).

2.2 Herindelingsbeleid van de regering

Wettelijk kader

De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, GroenLinks, SP, D66, OSF, ChristenUnie en SGP hebben vragen gesteld over of gerefereerd aan het gemeentelijk herindelingsbeleid van het kabinet zoals verwoord in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks stelden bovendien vragen waarmee het thans vigerende stelsel van de Wet arhi en indirect ook het grondwettelijk stelsel werden geraakt.

Het kabinet heeft met het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling niet beoogd het wettelijk, respectievelijk grondwettelijk kader van gemeentelijke herindeling ter discussie te stellen. In artikel 123, eerste lid, van de Grondwet is vastgelegd, dat gemeenten bij wet kunnen worden opgeheven en ingesteld. De finale beslissing over een gemeentelijke indeling of herindeling is derhalve aan de wetgever. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, waarom het kabinet in het beleidskader geen bespiegeling loslaat op het thema dat er veel voor te zeggen is om de gemeentelijke herindelingen een bevoegdheid van de provincie te laten zijn, constateert het kabinet dat hiertoe een grondwetsherziening noodzakelijk zou zijn. Het kabinet ziet thans geen aanleiding om in verband met het onderwerp gemeentelijke herindeling een grondwetsdiscussie te starten, of hieromtrent bespiegelingen te geven. Dit laat onverlet, dat het kabinet waardering heeft voor het standpunt, dat

bij gemeentelijke herindelingen de provinciale rol van groot gewicht is, en dat bij een actieve roluitoefening door de provincie de wetgever zich rekenschap moet geven van de uitkomsten van de provinciale besluitvorming. De leden van de PvdA-fractie vroegen of het zonder een in de wet vastgelegde, duidelijke scheiding van taken niet te verwachten valt, dat de Staten-Generaal er in de toekomst wel in zullen slagen de terughoudende rol te spelen die past bij marginale toetsing. Buiten het feit dat voor een dergelijke scheiding een grondwetswijziging nodig is, kan het kabinet zich heel wel voorstellen, dat alle staatsorganen die gemeenschappelijk verantwoordelijk zijn voor wetgeving bij onderhavig type van herindelingswetgeving onder verwijzing naar de serieuze rol van de provincie zelf terughoudendheid betrachten. Dergelijke terughoudendheid biedt ook de beste voorwaarden om provinciebesturen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. Het kabinet zou er overigens moeite mee hebben wanneer de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de wetgever wordt samengevat als een soort van marginale toets. Het is alleen de wetgever, die een volledige inhoudelijke eindverantwoordelijkheid heeft.

Wet algemene regels herindeling

In de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) is geregeld hoe respectievelijk betrokken gemeenten, de betrokken provincie of provincies en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het initiatief tot een herindeling kunnen nemen en welke procedureregels hierbij in acht moeten worden genomen. De laatste ingrijpende wijziging van procedureregels van de Wet arhi stamt van begin 2001. Het voorafgaande wetgevingstraject besloeg een periode van ruim vier jaren. Bij de totstandkoming van het Beleidskader gemeentelijke herindeling, najaar 2002, dat wil zeggen anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de thans geldende procedureregels, achtte het kabinet het niet opportuun wederom een discussie over deze regels te entameren. Ook nu ziet het kabinet hiertoe geen aanleiding. Het verdient de voorkeur, dat de thans geldende procedureregels gedurende een redelijke periode en bij een voldoende aantal herindelingsprocedures in de praktijk worden beproefd. Op basis van die praktijk moet worden vastgesteld of de regels inderdaad beter zijn, en leiden tot snellere en betere resultaten. Het is te vroeg om nu al goed te antwoorden op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of bovengenoemde wijziging van de Wet arhi aan haar doelstellingen voldoet. Mocht dat niet zo zijn, en mocht blijken dat de Wet arhi verdere verbetering behoeft, dan zal op dat moment hierover de discussie moeten worden gevoerd.

Hoofd- en hulpstructuren

De aanduiding in het Beleidskader van de grondwettelijk verankerde hoofdstructuur van rijk, provincies en gemeenten, en de verhouding tussen deze hoofdstructuur en de hulpstructuren van binnengemeentelijke decentralisatie en intergemeentelijke samenwerking, gaf de leden van de fractie van GroenLinks aanleiding tot het stellen van een aantal vragen. Deze leden vonden het terecht, dat het kabinet meent dat genoemde hulpstructuren de hoofdstructuur van het lokaal bestuur niet op de achtergrond kunnen dringen, en vroegen naar de diepere betekenis van deze opvatting. Zij vroegen zich af of het kabinet bij het overwegen van gemeentelijke herindeling de opties van binnengemeentelijke decentralisatie of intergemeentelijke samenwerking betreft. Zou het niet veel verstandiger zijn in discussie met provincie en gemeenten deze varianten veel nadrukkelijker en dwingender over het voetlicht te brengen, zo vroegen deze leden. De vragen van deze leden onderstrepen naar de mening van het kabinet vooral het belang, dat in het Beleidskader gemeentelijke herindeling wordt gerefereerd aan de hoofdstructuur van ons binnenlands bestuur. In die hoofdstructuur ligt het zwaartepunt bij gemeenten, provincies en rijk. Autonome gemeenten kunnen gebruik

maken van modaliteiten van binnengemeentelijke decentralisatie of intergemeentelijke samenwerking. Maar het past niet om gemeenten dit op te dringen. De indruk mag niet ontstaan, dat modaliteiten van binnengemeentelijke decentralisatie of intergemeentelijke samenwerking bij wijze van spreken een zelfde kwaliteit hebben als gemeenten.

Bestuurlijke rolverdeling

Eén van de meer fundamentele beleidswijzigingen zoals gepresenteerd in het Beleidskader gemeentelijke herindeling betreft de bestuurlijke rolverdeling tussen gemeenten, provincies en rijk. Vanuit dit beleid zal gemeentelijke herindeling alleen plaatsvinden op verzoek van de betrokken gemeenten of op voorstel van de provincie. Het kabinet entameert zelf geen herindelingsvoorstellen. Het belang, dat het kabinet hecht aan draagvlak bij gemeenten of provincie, wil niet zeggen dat in de toekomst slechts sprake zal zijn van vrijwillige gemeentelijke herindeling. Het is zeker voorstelbaar, dat de provincie met het oog op het goede functioneren van het lokaal bestuur binnen die provincie tot herindelingsvoorstellen komt. Enerzijds moet de provincie aanspreekbaar zijn op de kwaliteit van het lokaal bestuur binnen de provincie, en anderzijds moet de provincie verantwoording afleggen indien zij (herindelings-)voorstellen doet.

De leden van de fracties van D66 en OSF signaleerden, dat in een aantal betrokken gemeenten geen voldoende draagvlak lijkt te zijn. Deze leden vroegen of wat de kabinet betreft ook in de toekomst herindelingen worden voorbereid op de manier zoals dat nu gebeurd is, of dat dit de laatste keer is. Naar de mening van het kabinet geeft het thans vigerende beleidskader beslist de ruimte voor een proces, zoals de provincie Gelderland heeft ingezet, ook voor de toekomst. Het ligt in de rede, dat een provinciebestuur dat hiertoe een initiatief neemt rekening zal houden met de beoordelingscriteria in het beleidskader. Mogelijk zal het betreffende provinciebestuur zelf nog aanvullend uitgangspunten en doelstellingen formuleren. Dat heeft het Gelderse provinciebestuur immers ook gedaan. In concreto zal het de voorkeur verdienen, dat voor de inhoudelijke uitkomsten van een dergelijk proces een optimaal draagvlak wordt gevonden: bij de betrokken gemeenten en bij de bevolking. Maar het is het provinciebestuur, dat uiteindelijk een bovengemeentelijke afweging moet maken. Het kan dan niet zo zijn, dat één of meer gemeentebesturen bij wijze van spreken beschikken over een vetorecht.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het kabinet zich in feite niet achter de rug van de provincie verschuilt als deze wel bereid is gemeentelijke herindelingen te entameren die geen lokaal draagvlak hebben. Deze vraag zou gerechtvaardigd zijn wanneer het kabinet provinciale voorstellen zonder enige beoordeling zou vertalen in wetsvoorstellen. Dat doet het kabinet niet. Vanuit haar eigen verantwoordelijkheid voor wetgeving zou dat ook geen goede rolinvulling zijn. Het kabinet heeft juist criteria geformuleerd aan de hand waarvan concrete voorstellen kunnen worden beoordeeld. Voor het kabinet is provinciaal draagvlak een relevant gegeven. Wanneer kan worden vastgesteld, dat het provinciebestuur bij de voorbereiding van het provinciale herindelingsadvies recht heeft gedaan aan de criteria van het beleidskader, dan kan de inhoudelijke beoordeling door het kabinet terughoudender zijn. De resultaten van een gedegen proces verdienen het te worden gehonoreerd. Wanneer het kabinet of de wetgever dat niet of onvoldoende zouden doen, dan kan de provincie haar verantwoordelijkheid materieel ook niet meer optimaal waarmaken. Deze zorgvuldige benadering kan niet worden samengevat als «het zich achter de rug verschuilen».

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts of met de zelfstandige verantwoordelijkheid voor het indienen van het onderhavige

wetsvoorstel kan worden gesteld, dat de regering deze herindeling heeft geëntameerd. Deze leden hebben gelijk, indien wordt bedoeld op de medewetgevende rol van de regering. Zo beschouwd, zou bij elke gemeentelijke herindeling de regering moeten worden aangeduid als het orgaan, dat die herindeling heeft geëntameerd. Waar in het Beleidskader gemeentelijke herindeling wordt beschreven dat de regering geen herindelingsvoorstellen entameert, wordt bedoeld op het voornemen dat het de regering – of de minister – geen herindelingsprocedure zal starten, zoals is omschreven in de Wet arhi. Wanneer een herindelingsprocedure wordt geëntameerd door de betreffende gemeenten of door de betreffende provincie, en deze procedure leidt tot een herindelingsadvies dat aan de minister wordt aangeboden, dan zal de minister op zijn verantwoordelijkheid in het wetgevingsproces rond herindelingen moeten kunnen worden aangesproken.

Beoordelingscriteria beleidskader gemeentelijke herindeling

In het Beleidskader gemeentelijke herindeling heeft het kabinet zes beoordelingscriteria gepresenteerd aan de hand waarvan gemeentelijke of provinciale herindelingsadviezen worden getoetst. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het kabinet zich de kritiek kan voorstellen, dat de gehanteerde criteria zo vaag, niet toetsbaar, prioriteitloos en niet-afrekenbaar-op-termijn zijn dat men op basis hiervan alle kanten op kan redeneren en bestuurlijk hopgedrag ontstaat. Zo wordt in het ene geval draagvlak als argument gehanteerd, terwijl in het andere geval het ontbreken van elk draagvlak wordt weggewuifd. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP refereerden aan de wijze waarop het draagvlakcriterium in de schriftelijke en mondelinge behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer aan de orde kwam. Deze leden stelden, dat niet te ontkennen valt dat dit argument een verleiding van manipulatie van bestuurlijke zijde in zich bergt. Het kabinet heeft bij de formulering van de beoordelingscriteria in het beleidskader al benadrukt, dat deze niet absoluut zullen en kunnen zijn. Met betrekking tot een concreet herindelingsvoorstel kunnen de criteria onderling conflicteren. Het is goed denkbaar, dat bij potentiële fusiepartners de weging van één criterium tot tegenstrijdige conclusies leidt. In die situaties zal een afweging moeten worden gemaakt tussen die criteria of tussen de belangen van de betrokken gemeenten. In het algemeen overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer van 11 september 2003 over het Beleidskader heb ik aangegeven dat de criteria van draagvlak en bestuurskracht het zwaarst te laten wegen. Deze algemene beschouwingen uit het beleidskader zijn bij onderhavig voorstel beslist relevant. Zoveel mogelijk is nagestreefd, dat de zes beoordelingscriteria passen op het geheel en de onderdelen van onderhavig voorstel. Waar dat niet mogelijk was, zijn afwegingen gemaakt en verantwoord. Het kabinet is het niet eens met kritieken op de gehanteerde criteria, zoals de leden van de fractie van GroenLinks formuleerden. Het kabinet respecteert het wanneer critici van (onderdelen van) het voorstel de voorkeur zouden hebben gegeven aan andere afwegingen met behulp van die criteria. In antwoord op bovenaangehaalde vrees van de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP hoopt het kabinet, dat door goede en transparante verantwoording van de toepassing van het draagvlakcriterium aan een verleiding van manipulatie door betrokkenen in het herindelingsproces wordt weerstaan. Draagvlak maakte niet met zoveel woorden deel uit van de uitgangspunten van de provincie Gelderland voor de aan onderhavig voorstel voorafgaande herindelingsprocedure. Naar de overtuiging van het kabinet werd met het provinciale uitgangspunt «herindeling van onderop» wel in belangrijke mate recht gedaan aan het draagvlakcriterium, dit in reactie op de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP.

Draagvlakcriterium

Ten aanzien van het draagvlakcriterium vroegen de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP hoe het draagvlak wordt gepeild. Richt het kabinet zich op een zelfstandige peiling van de wensen van de bevolking, op de taxaties van de provincie en de gemeentebesturen van die wensen, of op de bestuurders op het lokale en provinciale vlak. En hoe verhoudt het draagvlak onder de bevolking zich tot het draagvlak onder de gemeentebesturen, zo vroegen deze leden. In dit verband vroegen genoemde leden zich af, of het beleidskader op dit gewichtige punt meer duidelijkheid moet bieden. Het kabinet is het met deze leden eens, dat het zich eerst en vooral moet richten op de standpunten van betrokken gemeenteraden en provinciale staten: zo is ons stelsel van vertegenwoordigende democratie ingericht. Het is bovendien niet voor niets dat in de Wet arhi aan deze organen een belangrijke rol wordt toegekend. Dit laat onverlet, dat het in de rede ligt, dat gemeenteraden zich bij belangrijke besluiten over de bestuurlijke toekomst van de betreffende gemeente inzicht verschaffen in dit draagvlak. Het sluit ook goed aan bij de volksvertegenwoordigende rol van gemeenteraden. Hoe dit inzicht wordt verschaft, is een vraag die de betreffende gemeente zelf het best kan beantwoorden.

Draagvlakmeting

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of het kabinet het met hen eens is, dat een referendum de meest betrouwbare manier is om het draagvlak onder de bevolking te meten. Deze leden vroegen voorts of het kabinet bereid is een wetswijziging voor te bereiden, die er toe strekt dat gemeenten die in een herindelingstraject zitten, verplicht worden het draagvlak onder de bevolking te meten via een raadplegend referendum. De leden van de fractie van de SP vroegen waarom de minister meent dat hervormingen van het laagste bestuurlijke niveau, waar het bestuur het meest direct in contact staat met de burgers, geen onderwerp hoeven te zijn van directe instemming. De leden van de fracties van D66 en OSF vroegen eveneens of het kabinet het in het kader van verdergaande democratisering een vorm van referendum niet noodzakelijk acht. Daarbij zou in dat referendum de bevolking van alle bij de herindeling betrokken gemeenten bevraagd kunnen worden, zodat niet een enkele gemeente het voorstel voor een geheel gebied kan tegenhouden. Het kabinet erkent, dat een referendum een effectief instrument is om het draagvlak onder de bevolking te meten. Het instrument wordt ook geregeld gebruikt ter voorbereiding van besluitvorming door gemeenteraden. De suggestie van de leden van de fracties van D66 en OSF om, indien wordt gekozen voor een referendum, de bevolking van alle bij de herindeling betrokken gemeenten te bevragen, is wel interessant. Niettemin acht het kabinet een vorm van referendum echter niet *noodzakelijk* en ziet het kabinet geen aanleiding hiertoe via een wettelijk voorschrift te verplichten. In antwoord op vragen van de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP is al onderstreept, dat het kabinet zich bij het nemen van zijn verantwoordelijkheid primair wil richten op de standpunten van gemeenteraden en provinciale staten.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen ook op welke wijze de betrokken gemeenten ieder afzonderlijk dit draagvlak gemeten hebben. Tevens wilden zij graag op de hoogte gebracht worden van de uitkomsten van de draagvlakmetingen. In antwoord op deze vragen merk ik op, dat alvorens de formele herindelingsprocedure werd ingezet, gedeputeerde staten met alle gemeentebesturen van gedachten hebben gewisseld over de criteria en uitgangspunten voor deze herindeling, alsmede over de door hen verwoorde problematiek in de regio ten tijde van de rondetafelgesprekken van de Stuurgroep krachtige gemeenten. Deze uitgangs-

punten en criteria zijn zowel voor als tijdens het proces, gedurende de fase van het zogeheten open overleg gewisseld.

In de volgende fase, nadat gedeputeerde staten een herindelingsontwerp hadden vastgesteld, werd de termijn, zoals genoemd in de Wet arhi, van terinzagelegging en reactie voor belanghebbenden en gemeentebesturen verlengd. Vanuit de gemeente Ruurlo zijn bijvoorbeeld in de inspraakperiode slechts twee reacties van de bevolking ontvangen. Daarnaast is de bevolking op diverse momenten op verschillende wijzen bij het proces betrokken: naast de mogelijkheid van schriftelijk reageren, middels «mailuurtjes» met de portefeuillehouder in gedeputeerde staten en hoorzittingen door provinciale staten.

Daarnaast hebben enkele gemeenten ook eigen volksraadplegingen gehouden. Op basis van informatie van de provincie kan worden geantwoord, dat voor het totstandkomen van het herindelingsadvies in de gemeenten Groenlo, Zelhem, Warnsveld en Neede volksraadplegingen hebben plaatsgevonden. In de overige gemeenten hebben de gemeentebesturen hoorzittingen gehouden. Tevens hebben provinciale staten drie hoorzittingen in het betrokken gebied gehouden. De bijeenkomsten vonden in de gemeente Zevenaar, de gemeente Doetinchem en de gemeente Zutphen plaats respectievelijk op 10, 14 en 15 januari 2002. In alle gevallen hebben de volksraadplegingen een overduidelijk uitslag tot gevolg, die in het herindelingsadvies van provinciale staten is toegelicht. Uit een in 2001 gehouden referendum onder de bevolking van de gemeente Groenlo kwam naar voren dat de bevolking in de meerderheid kiest voor de variant, waarbij de gemeente Groenlo wordt samengevoegd met de gemeenten Eibergen en Lichtenvoorde. Er kon overigens niet gekozen worden voor de optie om zelfstandig te blijven. De uitkomst van een in april 2001 gehouden referendum in de gemeente Neede is geweest dat de bevolking van de gemeente Neede met een grote meerderheid (63,5%) koos voor een samenvoeging met de Achterhoekse gemeenten (Borculo en Eibergen) in plaats van een samenvoeging met de gemeente Haaksbergen. De bevolking in de gemeente Warnsveld (93,5%) heeft zich met grote meerderheid uitgesproken tegen een samenvoeging met de gemeente Zutphen. Op 17 oktober 2001 hebben de inwoners van de gemeente Zelhem zich uitgesproken over een mogelijke herindeling. Daarbij heeft een meerderheid hun voorkeur uitgesproken voor een samenvoeging met de gemeenten Vorden, Hengelo, Steenderen, en Hummelo en Keppel. Het gemeentebestuur van Bathmen heeft in 2001 opdracht gegeven tot een telefonische enquête onder de bevolking van Bathmen. Hieruit kwam naar voren dat een meerderheid (74%) voorstander is van een samenvoeging met de gemeenten Gorssel en Lochem. De uitslagen van de volksraadplegingen zijn meegewogen bij de totstandkoming van het herindelingsadvies.

Overigens heeft ook nog een referendum plaatsgevonden, nadat het herindelingsadvies is vastgesteld. Het gemeentebestuur van Ruurlo heeft in januari 2003 een raadplegend referendum gehouden onder de eigen bevolking. Omdat dit referendum werd gehouden op een moment dat de provinciale besluitvorming was afgerond en besluitvorming in de ministerraad over het wetsvoorstel had plaatsgevonden, konden de uitkomsten ervan niet in de besluitvorming worden betrokken.

Tevens vroegen de leden van de GroenLinksfractie hoeveel van de betrokken gemeenten beschikten over een referendumverordening krachtens de Tijdelijke referendumwet. Mij is door de provincie Gelderland gemeld, dat van de in het wetsvoorstel betrokken gemeenten de gemeenten Doesburg, Groenlo, Hummelo en Keppel, Lichtenvoorde, Steenderen en Wisch niet beschikken over een referendumverordening krachtens de Tijdelijke referendumwet.

Overigens hebben alle betrokken gemeenteraden bij het herindelingsadvies expliciet een besluit genomen inzake de door hen gewenste

herindeling. Dit in reactie op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom opiniepeilingen, referenda en enquêtes op lokaal niveau geen doorslaggevende rol hebben gespeeld in de besluitvorming. In algemene zin moet hierop worden geantwoord, dat deze instrumenten zeker hun waarde hebben gehad gedurende de aan onderhavig voorstel voorafgaande herindelingsprocedure, maar dat de uitkomsten hiervan in de eerste plaats moeten worden afgezet tegen de standpunten van betreffende gemeenteraden, en dat bovendien het aldus gemeten draagvlak moet worden afgezet tegen de andere beoordelingscriteria. Bij deze zorgvuldige werkwijze kan niet één element gedurende het proces op voorhand als doorslaggevend worden aangemerkt.

Weging beoordelingscriteria

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe het belang van het draagvlak-criterium, zoals verwoord in het beleidskader gemeentelijke herindeling, kan worden gerijmd met het ontbreken van een maatschappelijk draagvlak in meerdere gemeenten, zoals Warnsveld, Bathmen, Ruurlo en Dinxperlo. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen eveneens aandacht voor het ontbreken van draagvlak in een aantal gemeenten en met name in Bathmen, Warnsveld en Ruurlo. De leden van de fracties van D66 en OSF hadden gehoopt, dat gemeentelijke herindeling alleen zou plaatsvinden wanneer bevolking en gemeenteraden geen bezwaar hebben. Deze leden meenden, dat hierdoor het uitgangspunt van vrijwilligheid wordt gefrustreerd. Hiervoor is al ingegaan op de wijze waarop het kabinet de beoordelingscriteria van het beleidskader toepast, ook in situaties waar de toepassing van deze criteria leidt tot tegenstrijdige conclusies. De constatering die de leden van bovengenoemde fracties doen ten aanzien van een ontbrekend draagvlak zijn juist. Bij de betreffende onderdelen van het voorstel hebben andere criteria de doorslag gegeven: hetzij het criterium van bestuurskracht, hetzij het criterium van draagvlak bij beoogde fusiepartners, hetzij het criterium van regionale samenhang en evenwicht, hetzij het criterium van duurzaamheid, hetzij een combinatie van deze criteria. Bovendien moet worden gewezen op het draagvlak bij de provincie Gelderland. Het voorstel tot samenvoeging van Deventer en Bathmen verdient in dit verband nog bijzondere aandacht. Dit fusievoorstel is middels een amendement deel gaan uitmaken van onderhavig wetsvoorstel. Bij de indiening van het wetsvoorstel door het kabinet bij de Tweede Kamer waren de criteria van bestuurskracht en draagvlak doorslaggevend om een fusie van de gemeenten Bathmen, Gorssel en Lochem voor te stellen. Door het betreffende amendement is het draagvlak in de gemeente Bathmen onder druk komen te staan. Hiertegenover staat, dat met het amendement het draagvlak voor het wetsvoorstel bij de gemeente Deventer en bij de provincie Overijssel is toegenomen. Het kabinet is van mening, dat de fracties van D66 en OSF in de overwegingen ten aanzien van vrijwilligheid te stellig zijn. Het kabinet streeft naar een optimaal draagvlak bij alle betrokkenen, en goed afgewogen tegen andere beoordelingscriteria. Het zou echter te ver gaan, wanneer elke betrokken gemeente als het ware beschikt over een vetorecht. Dan zouden niet meer goed bovenlokale afwegingen kunnen worden gemaakt.

Het beoordelingscriterium van bestuurskracht wil ik samen met het beoordelingscriterium van draagvlak het zwaarst wegen. Met het bestuurskrachtcriterium wordt getoetst of voorgestelde herindelingen bijdragen aan gunstiger voorwaarden voor een gemeente met een sterke bestuurlijke en ambtelijke organisatie waardoor de gemeente huidige en toekomstige taken en verantwoordelijkheden goed kan oppakken.

Bestuurskrachtcriterium

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen welke ijkpunten het kabinet heeft voor het bestuurskrachtcriterium. Tevens vroegen de leden van de fractie van D66 en de OSF of de nieuw te vormen gemeenten over voldoende bestuurskracht beschikken. Ook met betrekking tot gemeentelijke dienstverlening vroegen de leden van de fractie van GroenLinks aan welke kwaliteit gemeenten moeten voldoen. Welke typen dienstverlening kunnen de nieuwe gemeenten bieden die de huidige gemeenten niet in huis hebben, zo vroegen deze leden.

Het kabinet heeft geen materiele normstelling aan de hand waarvan bestuurskracht of dienstverlening gemeten wordt. Uiteraard moeten gemeenten voldoen aan wettelijke voorschriften. In de discussie over bestuurskracht is het vanuit het perspectief van het rijk nog belangrijker, dat aan de voorwaarden wordt voldaan dat gemeenten goed kunnen functioneren. Het is dan aan de democratische organen van de gemeente zelf om die voorwaarden optimaal te benutten opdat kwaliteit wordt geleverd. Naar mijn waarneming worden vraagstukken van bestuurskracht en kwalitatieve dienstverlening in toenemende mate in gemeentelijke kringen op de agenda gezet. Dat is een positieve ontwikkeling. Het is niet mogelijk om bestuurskracht te verbinden aan een bepaalde omvang van een gemeente zoals de leden van de fractie van D66 en de OSF vroegen. De vergroting van de schaal van gemeenten staat niet per definitie gelijk aan de bestuurskracht van gemeenten. Het karakter van een gemeente en regionale factoren zijn van evenzeer belang. Het argument van bestuurskracht kan a priori geen argument zijn om alleen gemeenten met minder dan een bepaald inwonertal te herindelen.

Deze leden vroegen ook of een opschaling van een gemeente van vijftienduizend à twintigduizend naar een gemeente van dertigduizend à veertigduizend inwoners opweegt tegen het verlies aan nabijheid van het gemeentelijk apparaat. Per definitie hoeft een herindeling geen verlies aan nabijheid van het gemeentelijk apparaat te betekenen. Een deel van de dienstverlening van gemeenten vindt niet meer fysiek aan het loket maar via een digitaal portaal (internet of e-mail) plaats. Tevens kan een gemeentebestuur op verschillende wijzen waarborgen dat burgers in de nieuwe gemeente ook op makkelijke wijze toegang tot de gemeente krijgen. Een responsief gemeentebestuur en ambtelijk apparaat kan onder meer met mogelijke vormen van deconcentratie, binnengemeentelijke decentralisatie, interactief bestuur en gebiedsgericht werken hier een bijdrage aan leveren.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP refereerden aan het debat in de Tweede Kamer waar ik verwees naar het voortgezette decentralisatiebeleid. Deze leden vroegen waaraan in concreto moet worden gedacht en waarom dit een relevante factor moet zijn bij onderdelen van dit herindelingsvoorstel, met name Warnsveld, Dinxperlo, Groenlo en Ruurlo.

Over een langere periode kan worden vastgesteld, dat het takenpakket van gemeenten groeit, en dat grotere verantwoordelijkheden bij gemeenten komen te liggen. Dat is één van de overwegingen om – ook in het kader van het herindelingsbeleid – te beoordelen of gemeenten hiertoe over de goede voorwaarden beschikken. Met name voor kleinere gemeenten, bijvoorbeeld de genoemde gemeenten, zal het steeds zwaarder worden om al deze taken en verantwoordelijkheden goed op te pakken. Uiteraard zullen alle gemeenten die taken en verantwoordelijkheden moeten kunnen oppakken. De leden van de GroenLinks-fractie vroegen welke betrokken gemeenten nu een te zwak bestuur hebben. Hiervoor heb ik al aangegeven niet over een «maatstaf» van bestuurskracht te beschikken. Het is evident, dat het voor de kleinere gemeenten in de toekomst steeds moeilijker zal worden om de vele taken en verantwoordelijkheden probleemloos op te pakken. Dat wil niet zeggen, dat

grote gemeenten per definitie een kwalitatief beter bestuur hebben dan kleine gemeenten, zoals de leden van de fractie van GroenLinks vroegen. In het beleidskader heeft het kabinet al aangegeven, dat een te grote omvang van gemeenten uit oogpunt van bestuurlijke en financiële doelmatigheid juist nadelig kan zijn.

De leden van de VVD-fractie kwam het voor dat in een aantal gevallen het inwonertal van gemeenten een medebepalende factor is geweest. Indien dit het geval was, zouden deze leden graag vernemen bij welke gemeenten dit wel of niet een rol heeft gespeeld. De leden van de fracties van GroenLinks, de ChristenUnie en de SGP informeerden naar een mogelijk wenselijke ondergrens van een gemeente met 10 000 inwoners. Licht er nog altijd een praktische cesuur bij een inwonertal van 10 000, zo werd gevraagd.

In het verdere verleden, werden inderdaad inwonertallen als criterium gebruikt. De leden van de GroenLinks-fractie duiden op het beleid van de toenmalige minister Wiegel. Sinds 1995 wordt door het kabinet geen hard cijfermatig criterium meer gehanteerd. In het debat in de Tweede Kamer heb ik ook benadrukt, dat 10 000 inwoners geen absoluut criterium is. Maar de bescheiden omvang van gemeenten met een geringer inwonertal zal het voor deze gemeenten in de toekomst in het algemeen wel moeilijker maken voldoende bestuurskracht te ontwikkelen.

Duurzaamheidscriterium

Duurzaamheid is het derde criterium van het beleidskader waaraan het kabinet herindelingsvoorstellen wil toetsen. Nieuwe gemeenten dienen voor een langere periode goed toegerust te zijn. Hoeveel jaar betekent in de ogen van de minister «een langere periode», zo vroegen de leden van de fractie van GroenLinks. Net als bij schaal of inwonertal is het kabinet voorzichtig om duurzaamheid te vertalen in een periode met een harde grens. Daarom wordt die in het beleidskader ook niet genoemd. Tot dan toe was een periode van 25 jaar richtinggevend. Zonder die periode te willen verabsoluteren is het nog steeds zinvol om van een dergelijke, langere periode uit te gaan.

Interne samenhang

De leden van de GroenLinks-fractie vonden het beoordelingscriterium «interne samenhang van de nieuwe gemeente» rijkelijk vaag. Wordt met *interne* bedoeld de gemeentelijke, ambtelijke organisatie, of wordt bedoeld het voorzieningenniveau, dat qua aanbod en bereikbaarheid logisch en samenhangend moet zijn? Welke concrete voorzieningen of activiteiten heeft het kabinet met dit criterium getoetst en op welke gegevens is geconcludeerd dat er sprake is van een goede en logische interne samenhang, zo vroegen deze leden.

Het kabinet heeft in het beleidskader aangegeven, er aan te hechten dat bij herindeling de nieuwe gemeente een samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe eenheid. Deze notie kan bijvoorbeeld worden vertaald in culturele, economische, geografische of historische samenhang. Het door de provincie Gelderland geformuleerde uitgangspunt van functionaliteit heeft verwantschap met dit beoordelingscriterium. Vertaald naar onderhavig wetsvoorstel kan worden geconstateerd, dat het criterium bij veel van de voorgestelde nieuwe gemeenten van toepassing is. Zo ontstaan nieuwe gemeenten met een sterke agrarische verwantschap, nieuwe gemeenten met een herkenbare toeristische functie en nieuwe gemeenten met een overwegende stedelijke functie.

Regionale samenhang en evenwicht

Met betrekking tot het criterium «regionale samenhang en evenwicht» brachten de leden van de fractie van GroenLinks naar voren, dat dit een

wens, dan wel een doelstelling, maar geen criterium zou zijn. In antwoord hierop merkt het kabinet op, dat het wel degelijk de bedoeling is om bij herindelingsvoorstellen van gemeenten of provincies te toetsen of deze voorstellen in voldoende mate recht doen aan de samenhang en het evenwicht van de betreffende regio. Voor deze toets wordt het beoordelingscriterium gehanteerd. Met de beoordeling van regionale samenhang wil het kabinet zich er van vergewissen, dat na effectivering van een voorgestelde herindeling niet alleen de nieuwe gemeente of gemeenten een goede uitgangspositie hebben, maar dat alle gemeenten in de relevante regio en de onderlinge verhoudingen tussen die gemeenten goed worden ingebed. Het gaat dan niet zozeer om een samenhangend aanbod van voorzieningen of een samenhang van functies, maar om de realisering van een nieuwe bestuurlijke situatie die samenhangend en evenwichtig is.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of een goede regionale samenhang niet mogelijk is met het huidige aantal gemeenten. Het kabinet heeft geen aanleiding vraagtekens te plaatsen bij de goede samenhang en het evenwicht van de regio met het huidige aantal gemeenten. Nu evenwel sprake is van een voorstel tot gemeentelijke herindeling van de regio, is het van belang dat ook na de herindeling deze samenhang en evenwicht van de regio gehandhaafd blijven.

De leden van de fractie van D66 en de OSF vroegen of de uiteindelijke wens om tot sterkere centrumgemeenten te komen niet door elkaar speelde met de wens om plattelandsgebieden bij elkaar te voegen. De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of gegeven de naar de mening van deze leden grootschalige herindeling op het platteland en de zeer mager uitgevallen ingrepen rond de stedelijke kernen, dit voorstel zal leiden tot het zo wenselijke bestuurlijke evenwicht in dit deel van ons land. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het kabinet evenwichtige bestuurlijke verhoudingen nastreeft waarbij grotere gemeenten ontstaan die op meer gelijke voet staan met de centrumgemeente.

Met de leden van de fractie van D66 en de OSF deel ik de opvatting, dat in dit herindelingsvoorstel het niet alleen gaat om een versterking van de positie van de steden en een oplossing van hun problemen. Ook gemeenten in het landelijk gebied moeten zodanig versterkt worden, dat zij voldoende in staat gesteld worden een breed en samenhangend takenpakket uit te voeren. Dit betekent echter niet dat deze beide wensen zodanig door elkaar gespeeld hebben, dat specifieke keuzes voor de gemeenten Doesburg, Doetinchem, Warnsveld en Bathmen gemaakt moesten worden. Voor deze vier gemeenten zijn uiteenlopende argumenten van belang geweest voor hun uiteindelijke positionering. Later in deze nota kom ik nog op de van belang zijnde afwegingen te spreken.

Het kabinet is beslist overtuigd, dat het voorliggende voorstel evenwichtig is. In het landelijk gebied ontstaan een aantal stevige nieuwe gemeenten, die inderdaad kunnen worden gezien als goede mede- en tegenspelers van hun omgeving: niet alleen als het gaat om andere bestuursorganen, maar ook als het gaat om andere maatschappelijke actoren. Voor centrumgemeenten is deze ontwikkeling eveneens positief. Overigens is het kabinet van mening, dat met onderhavig voorstel de gemeenten Deventer, Doetinchem en Zutphen substantieel worden vergroot. Het zou niet juist zijn een beeld op te roepen dat deze gemeenten bij wijze van spreken achterblijven. Bij wijze van vergelijking met de voor de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers voorgestelde bestuurlijke inrichting vroegen de leden van de GroenLinks-fractie naar een beoordeling van de bestuurlijke verhoudingen tussen bijvoorbeeld Amsterdam en Diemen, Haarlem en Heemstede, Den Haag en Wassenaar, enzovoort. Hierop moet worden geantwoord, dat het kabinet geen signalen bekend

zijn van de betreffende gemeentebesturen of van de relevante provinciebesturen die aanleiding geven de bestuurlijke toekomst van deze gemeenten ter discussie te stellen. Ook overigens heeft het kabinet geen aanleiding vraagtekens te plaatsen bij het toekomstperspectief van, of de onderlinge verhoudingen tussen deze gemeenten.

Planologische ruimtebehoefte

Eén van de markante beleidswijzigingen met het thans vigerende beleidskader is, dat geen specifiek herindelingsbeleid voor centrumgemeenten is geformuleerd. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe de provincie en het rijk hun verantwoordelijkheid moeten invullen indien steden hun bovengemeentelijke, regionale functies niet meer op eigen grondgebied kunnen waarmaken. Moet dat dan door gebiedsuitbreiding of door intergemeentelijke samenwerking? Hoe moet het onderhavige wetsvoorstel in dit kader worden beschouwd, zo vroegen deze leden.

In het beleidskader heeft het kabinet uitgewerkt, dat wanneer zich ruimtelijke knelpunten voordoen deze bij voorkeur door middel van samenwerking worden aangepakt. Wanneer samenwerking geen begaanbare weg is, dan dienen zich de alternatieven van herindeling of grenswijziging aan. Bij de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel heeft het kabinet het beoordelingscriterium van planologische ruimtebehoefte van betrokken gemeenten niet prominent op de voorgrond geplaatst. Zoals hiervoor al aangegeven leidde de status van centrumgemeente evenmin tot een specifieke afweging. Dit laat onverlet, dat ook de centrumgemeenten op een evenwichtige wijze van onderhavig voorstel deel uitmaken.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen welke van de huidige betrokken gemeenten thans niet over voldoende planologische ruimte beschikken. Tevens vroegen de leden of de centrumgemeenten na de herindeling over voldoende planologische ruimte beschikken. Elke regio heeft zijn eigen centrumgemeente. Dit zijn de gemeenten Arnhem, Doetinchem en Zutphen. Het streekplan is voor de provincie Gelderland het hoofdinstrument bij de ruimtelijke ordening. Provinciale staten hebben het streekplan in 1996 vastgesteld. Het streekplan geeft de toekomstige ontwikkeling van het in het plan beschreven gebied in hoofdlijnen aan. De herindelingsvoorstellen passen binnen het Streekplan 1996 en impliceren geen afwijkingen van de in het plan neergelegde toekomstige ontwikkeling van het betrokken gebied.

De gemeente Arnhem heeft tijdens het open overleg aangegeven, dat zij onvoldoende ruimte op haar eigen grondgebied heeft om tot een aanvaardbare oplossing voor de bedrijventerreinenproblematiek te komen. De vorming van het Industrieschap A12 met de Liemerse gemeenten voorziet in de nodige ontwikkelingsmogelijkheden en sluit aan bij de kernfunctie van de Liemerse regio.

Voor de gemeente Doetinchem geldt, dat komende jaren voldoende woningbouwmogelijkheden binnen de gemeentegrenzen van Doetinchem voorhanden zijn. Het valt echter te betwijfelen of Doetinchem op de langere termijn binnen de huidige gemeentegrenzen voldoende bebouwingmogelijkheden heeft. Tevens biedt het gebied op het grondgebied van de huidige gemeente Wehl de ontwikkelingsmogelijkheden voor de gemeente Doetinchem. Het grondgebied dat aanvankelijk deel uitmaakte van een grenscorrectie, is in het geldende bestemmingsplan als agrarisch bestemd. In het streekplan heeft dit gebied de aanduiding «stedelijk uitloopgebied». Dit betekent dat in dit gebied de mogelijkheid bestaat om een bedrijventerrein te vestigen.

Het provinciebestuur merkte in het herindelingsadvies voor de gemeente Zutphen op, dat het grondgebied van de gemeente Zutphen vanuit ruimtelijke overwegingen thans niet behoeft te worden vergroot. Op korte

termijn wordt in het gebied ten noorden van de Twentekanaal, het gebied Eefde-west, voorzien in de ontwikkeling van een bedrijventerrein ten behoeve van de gemeente Zutphen. Overige ruimte voor bedrijventerreinen voor Zutphen dient te worden gezocht door middel van herstructurering en uitbreiding aan de zuidzijde van Zutphen (Revelhorst). Voor wat betreft de ruimtebehoefte op de langere termijn werkt de gemeente Zutphen op dit moment samen met de andere gemeenten in het stedelijk samenwerkingsverband Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer, Voorst, Gorssel en ook Brummen) en werken de beide provincies aan de opstelling van een ruimtelijke visie voor het stedelijk netwerk. Op het gebied van woningbouw kan de gemeente Zutphen door middel van inbreiding en enkele uitbreidingslokaties nog ongeveer tien jaar vooruit. Voor de periode daarna zal in genoemde visie worden voorzien in uitbreiding in westelijk richting (deels op het grondgebied van de gemeente Brummen). Het provinciebestuur is in lijn met voornoemde visie van mening dat de gemeente Zutphen voor toekomstige uitbreiding aangewezen is op ontwikkeling in westelijke richting aan de overzijde van de IJssel.

Toepassing beoordelingscriteria

De leden van de SP-fractie vroegen of de in onderhavig voorstel gepresenteerde herindelingen aan de criteria moeten voldoen van het beleidskader, dat december 2002 is vastgesteld.

De besluitvorming rondom de voorgestelde herindelingen gaat terug tot vóór december 2002, zo brachten deze leden naar voren. De voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel liep gelijk op met de voorbereiding van het thans vigerende beleidskader. Het kabinet heeft hiervan gebruik gemaakt door bij de voorbereiding van het wetsvoorstel in materiële zin de beoordelingscriteria een belangrijke rol te geven. Hiervoor zijn al een aantal algemene vragen over de beoordelingscriteria uit het beleidskader beantwoord; in antwoord op de leden van de fractie van de SP kan worden gemeld, dat de criteria ook daadwerkelijk materieel zijn toegepast. De leden van de SP-fractie vroegen in dit verband in het bijzonder in te gaan op de samenvoeging van Bathmen en Deventer, van Warnsveld en Zutphen en van Dinxperlo en Aalten. De fusie van Warnsveld en Zutphen en de fusie van Aalten en Dinxperlo kunnen een toetsing aan de hand van de beoordelingscriteria zeker doorstaan. Geredeneerd vanuit het perspectief van de gemeenten Dinxperlo en Warnsveld, kon het draagvlak-criterium niet de doorslag krijgen. Bij de gemeenten Zutphen en Aalten, alsmede bij de provincie Gelderland is voldoende draagvlak aanwezig. Voorts voldoen de betreffende fusiegemeenten goed aan de criteria van bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang en regionale samenhang en evenwicht. De samenvoeging van de gemeenten Deventer en Bathmen maakte van het oorspronkelijke wetsvoorstel geen deel uit en is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel dan ook niet beoordeeld aan de hand van de criteria. Hoewel de oorspronkelijke afweging van het kabinet anders uitviel dan van de Tweede Kamer, moet ook hier worden erkend, dat de beoordelingscriteria van het beleidskader relevant zijn. De nieuwe gemeente Deventer zal naar verwachting over voldoende bestuurskracht beschikken en heeft een duurzaam perspectief. De interne samenhang is aanwezig: Bathmen heeft een onmiskenbare oriëntatie op de stad Deventer. Voorts zal de nieuwe gemeente in de regio goed en evenwichtig zijn ingebed. Net als bij de gemeenten Warnsveld en Dinxperlo, moet bij de gemeente Bathmen worden erkend, dat het hier in overwegende mate aan draagvlak ontbreekt. Bij de gemeente Deventer en bij de provincie is het draagvlak daarentegen zeker aanwezig.

Evaluatie herindelingen

De leden van de fractie van GroenLinks verwezen naar gemeentelijke herindelingen, die in het nabije verleden zijn geëvalueerd, waarbij de

conclusies t.a.v. de geschetste voordelen niet al te rooskleurig waren in relatie met de voordelen die te verwachten zouden zijn. Is de minister bereid deze gemeentelijke herindeling na 5 jaar te evalueren, aan de hand van de – meer geconcretiseerde – verwachtingen, zoals die uit de gehanteerde criteria spreken, zo vroegen deze leden.

Het kabinet juicht toe, indien herindelingen zoals de onderhavige worden geëvalueerd. Vanuit de bestuurlijke rolverdeling tussen gemeenten, provincie en rijk, zoals het kabinet voorstaat, ligt het evenwel in de rede, dat de gemeenten zelf of de provincie hier verantwoordelijkheid neemt. De provincie Drenthe heeft dit ook laten zien. Hierbij verdient wel te worden opgemerkt, dat een aantal effecten van gemeentelijke herindeling pas op langere termijn manifest worden. Dat geldt met name voor zogeheten schaaffecten. Er gaat enige tijd overheen voordat die goed zichtbaar worden. Het kabinet is terughoudend om – mochten gemeenten of provincie willen evalueren – hierbij allerlei suggesties mee te geven, zoals de leden van de GroenLinks-fractie doen. Wanneer het gaat om financiële aspecten bij herindeling moet wel voorzichtigheid worden betracht bij de vraag in hoeverre ontwikkelingen in de sfeer van kosten en baten en gemeentelijke tarieven aan die herindeling zijn toe te rekenen. De leden van de fracties van D66 en OSF vroegen eveneens aandacht voor evaluatie van herindelingen. Zijn vorige herindelingen die van bovenaf tot stand zijn gekomen voldoende geëvalueerd op hun efficiency effecten en op hun effect op de betrokkenheid van de bevolking bij hun gemeente, om nu tot deze herindeling te besluiten, zo vroegen deze leden. In het verleden is veelvuldig onderzoek naar concrete gemeentelijke herindelingen verricht. De door deze leden genoemde aspecten krijgen dan ook veelal aandacht. Zonder aan dit eerdere onderzoek een voorspellende werking voor onderhavig wetsvoorstel toe te dichten, vindt het kabinet het tegen de achtergrond van eerder onderzoek zeker verantwoord om nu tot de voorgestelde herindeling te besluiten.

3. Samenhang van het wetsvoorstel

Samenhang en splitsing

De leden van de fractie van GroenLinks wezen erop dat voorafgaande aan de feitelijke behandeling van het wetsvoorstel er tussen de commissie en mij een wisseling van gedachten in twee termijnen heeft plaatsgevonden over de vraag waarom dit voorstel tot gemeentelijke herindeling niet gesplitst ingediend is. Deze leden gaven aan dat onduidelijk blijft waarom splitsing niet mogelijk zou zijn.

Met de leden van de fractie van GroenLinks deel ik niet hun overtuiging, dat ik niet bereid ben om te splitsen, omdat de Eerste Kamer dan een genuanceerder oordeel zou kunnen uitspreken. In de briefwisseling heb ik getracht duidelijk te maken dat ik op inhoudelijke gronden een splitsing van het wetsvoorstel hoogst ongelukkig zou vinden. Een splitsing van het wetsvoorstel in afzonderlijke delen en wellicht dientengevolge een afwijzing van het voorstel op onderdelen houdt het risico in zich, dat een onevenwichtige regio tot stand komt. Een dergelijke ontwikkeling kan een remmende kracht vormen op de vitaliteit van dit gehele gebied. Het belang van een goede regionale samenhang en een eenduidige oriëntatie hangt in grote mate samen met de gemeenschappelijke opgaven van de betrokken gebieden. De synergievoordelen komen in dit gebied niet, of in onvoldoende mate tot stand als delen van het gebied niet met die ontwikkeling meegaan. Tevens valt niet op een eenduidige wijze een scheidslijn te trekken tussen gemeenten of voorstellen van gemeenten, die een zelfstandige entiteit vormen of er anderszins niet bijhoren. Vanwege de onderlinge verwevenheid van de gemeenten zijn een goede regionale samenhang en evenwichtige bestuurlijke verhoudingen slechts te bereiken als complementariteit het uitgangspunt is.

Met het oog op het belang van een goede regionale samenhang en

evenwichtige bestuurlijke verhoudingen vroegen de leden van de fractie van de PvdA of ik de opvatting deel dat niet sprake is van een optimale verdeling van bestuurlijke opgaven, maar dat min of meer klakkeloos wordt uitgegaan van grenzen die voor het grootste deel nog teruggaan op grenzen van landbezit in de vijftiende en zestiende eeuw. De loop van de grenzen is geen criterium geweest voor de nieuwe bestuurlijke indeling. Tijdens de procedure heeft het provinciebestuur benadrukt, dat de gemeentegrenzen ook ter discussie zouden moeten kunnen staan. Met de voorgestelde herindeling worden de voorwaarden geschapen voor een betere verdeling binnen de betrokken gebieden. Voor de Stedendriehoek, het Knooppunt Arnhem-Nijmegen en het samenwerkingsverband Oost-Gelderland geldt, dat na de herindeling met minder gemeentebesturen afstemming hoeft plaats te vinden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarom ik de gemeenten Deventer en Bathmen bij mijn beantwoording van de vragen aangaande de eenheid van het gebied buiten beschouwing heb gelaten. Tijdens de beantwoording van de vragen aangaande de eenheid heb ik mij voornamelijk geconcentreerd op mijn afweging op basis van het herindelingsadvies en de beoordeling van het wetsvoorstel, en daarbij heb ik geen enkel onderdeel in een bijzondere positie willen brengen. Voor de gemeente Bathmen geldt evenzeer dat verscheidene opties tot samenvoeging besproken zijn. De diverse opties zouden ook de nodige gevolgen hebben gehad voor de indeling van het overige gebied. In de paragraaf over de gemeente Deventer kom ik tot een nadere onderbouwing, waarom de bijeenvoeging van deze twee gemeenten tot een volwaardige gemeente leidt, die een toegevoegde waarde heeft voor een evenwichtige en samenhangende regio.

Samenhang wetsvoorstel

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de minister het gevoelen deelt, dat door achtereenvolgende wijzigingen in het herindelingsvoorstel gedurende de herindelings- en wetgevingsprocedure de indruk is ontstaan, dat er een aantal gelegenheidskeuzes is gemaakt. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen tevens of de samenhang van het wetsvoorstel nu bevorderd of geërodeerd is door de aangebrachte wijzigingen in de Tweede Kamer. Tevens vroegen de leden van de fractie van D66 en OSF of de talrijke aanpassingen in het wetsvoorstel niet uiteindelijk een weinig consistent voorstel opgeleverd hebben. Het is waar, dat op verschillende momenten in het zeer uitvoerige voorbereidingstraject als gevolg van discussies en de inbreng van inzichten door verschillende betrokkenen het voorstel op onderdelen is aangepast. Dit voorbereidingstraject is immers juist gericht op het bieden van mogelijkheden hiertoe. Daarbij moet bovendien overwogen worden, dat het voorstel complex en omvangrijk is. De aanleiding voor bedoelde discussies wordt hierdoor navenant groter. Daar waar wijzigingen zijn aangebracht is zichtbaar, dat door betrokkenen is geworsteld tussen dilemma's waarbij inzichten en belangen van betrokken gemeenten een rol speelden, of waar een afweging tussen de uiteenlopende toetsingspunten of beoordelingscriteria moest worden gemaakt. Het thans voorliggende voorstel is naar de overtuiging van het kabinet beslist een consistent, verantwoord en evenwichtig resultaat.

Provinciale afweging

De leden van de SP-fractie vroegen of ik van oordeel ben dat bij de besluitvorming op provinciaal niveau de wensen en bezwaren van alle gemeenten in gelijke mate gewogen zijn. Bij besluitvorming op het provinciaal niveau, die eindigde met het vaststellen van het herindelingsadvies op 27 februari 2001, hebben naar mijn mening provinciale staten de wensen en bezwaren van alle gemeenten in gelijke mate meegewogen. In dit verband wil ik graag nog wijzen op een publicatie van prof. dr. J.H.J.

van den Heuvel met de titel «Dilemma's bij gemeentelijke herindeling – goed geschakeld of verkeerd verbonden –», waarin de auteur constateert dat het recente herindelingsproces in de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers een stap in de goede richting is.

Winterswijk

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of voldoende rekening gehouden is met de verhoudingen binnen de regio als het gaat om de positie van Winterswijk.

De betrokkenheid van Winterswijk bij het open overleg heeft niet tot een herindelingsvoorstel geleid. Het gemeentebestuur van Winterswijk was een voorstander van een herindeling met omliggende gemeenten zoals Aalten en Lichtenvoorde. Provinciale staten waren echter van mening dat de gemeente Winterswijk ook in de toekomst voldoende in staat is om haar functie waar te maken. Dan gaat het om industriële bedrijvigheid in de kern gecombineerd met toerisme en recreatie en landbouw en natuur. Het zelfstandig voortbestaan van de gemeente Winterswijk komt ook overeen met de uitgangspunten neergelegd in het beleidskader van provinciale staten. De varianten die de gemeente Winterswijk had aangedragen, pasten niet bij het criterium van provinciale staten dat de omvang van gemeenten zoveel mogelijk moest blijven passen bij de aard en het karakter van de regio. Dit is een opvatting die het kabinet goed kan volgen.

4. De nieuwe gemeenten

Sommige gemeenten ontbreken in de paragraafindeling, omdat over deze gemeenten geen vragen gesteld zijn.

4.1 De gemeente Montferland

Samenhang

De leden van de SP-fractie vroegen waarom de voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Didam en Bergh tot een samenhangende gemeente leidt. De samenvoeging van de gemeenten Didam en Bergh leidt tot een landelijke gemeente, die qua functionaliteit overwegend toeristisch-recreatief is. De nieuwe gemeente kan een rol spelen bij het opbouwen van specifieke expertise waar de regio van kan profiteren. Het gaat dan om specifieke expertise op het gebied van plattelandsvernieuwing, toerisme en recreatie. Dit leidt tot een bestuurskrachtige gemeente. De oriëntatie op de Achterhoek en de ligging van de gemeente zal ertoe bijdragen dat de gemeente geschikt is om voor het landelijk gebied een daadkrachtig lokaal bestuur te voeren en een goede belangenbehartiging van burgers te waarborgen.

Indeling in politie- en hulpverleningsregio's

De leden van de CDA-fractie refereerden aan een brief van 2 april 2004 die de Korpsbeheerder Gelderland-Midden aan de Eerste Kamer heeft gestuurd. In deze brief vroeg de korpsbeheerder om heroverweging van de grenzen van de politieke hulpverleningsregio's Gelderland-Midden en Noord- en Oost-Gelderland. Concreet werd gevraagd om de nieuw te vormen gemeenten alsnog toe te delen aan de regio Gelderland-Midden. Daarentegen vroegen de raad en het college van de gemeente Bergh als reactie daarop in een brief van 14 april 2004 aan dat verzoek niet tegemoet te komen. De veiligheidsregio Noorden Oost-Gelderland had volgens de leden van de CDA-fractie op dezelfde wijze gereageerd. Deze correspondentie deed deze leden de vraag stellen of ik – ook in het licht van de recent aangenomen Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding – van oordeel ben dat uit veiligheidsoverwegingen de in artikel 10 van het wetsvoorstel opgenomen regio-indeling eveneens gewijzigd had moeten

worden. De leden van de GroenLinks-fractie vroegen wat mijn reactie is op de argumenten in de brief van de korpsbeheerder van de politie Gelderland-Midden en hoe ik de reactie van de gemeente Bergh op de door de korpsbeheerder gebruikte argumenten beoordeel.

In artikel 10 van het wetsvoorstel staat vermeld dat de gemeente Montferland gaat behoren tot de politieregio Noord-Oost Gelderland. Het feit dat de gemeente Wehl niet langer tot de gemeente Montferland gaat behoren, maar ingedeeld wordt bij de gemeente Doetinchem, doet geen afbreuk aan de overwegingen die ertoe geleid hebben om de gemeente Montferland in te delen bij de veiligheidsregio Noord-Oost Gelderland. De gemeente Montferland blijft een grote landelijke gemeente die gekenmerkt wordt door een sterke functionele samenhang op met name agrarisch en toeristisch-recreatief gebied en past daarmee qua positivering in de regio Achterhoek. Ook ten aanzien van de veiligheidsaspecten die gepaard gaan met de ligging van de A12 is ervoor gekozen de grens zodanig vast te stellen dat de A12 in zijn geheel binnen één regio ligt. Hierbij geldt echter dat samenwerking tussen regio's altijd noodzakelijk is, ongeacht hoe de grens uiteindelijk wordt vastgelegd. Ik ben dan ook van mening dat artikel 10 van het wetsvoorstel niet gewijzigd hoeft te worden nu Wehl met Doetinchem wordt samengevoegd.

Ten aanzien van de argumenten van de korpsbeheerder van de politieregio Gelderland-Midden over de veiligheid rondom de A12 is het, zoals overal in Nederland, belangrijk om met de omringende veiligheidsregio's afspraken te maken over het leveren van onder andere bijstand. Immers, rampen en ongevallen houden zich per definitie niet aan de (bestuurlijke) grenzen van de veiligheidsregio's. Dit betekent concreet dat de regio's Gelderland Midden en Noord-Oost Gelderland afspraken met elkaar maken over inzet en bijstand in de grensgemeenten. Ik ga er ook van uit dat bij deze afspraken bijzondere aandacht zal worden besteed aan de aansturing bij ongevallen op de A12. De diverse succesvolle samenwerkingsverbanden die er nu zijn onderstrepen juist de mogelijkheden voor beide veiligheidsregio's om adequate afspraken met elkaar te maken. Met het argument van de korpsbeheerder van Gelderland Midden over de dempende werking die een heroverweging van de oorspronkelijke beslissing heeft op het reductietarget van Gelderland Midden worden twee gescheiden zaken ten onrechte aan elkaar verbonden. Het reductietarget komt voort uit interne financiële factoren en hiermee wordt beoogd op de korte termijn een financieel gezonde werksituatie te creëren. Een dergelijke situatie mag niet leidend zijn voor de structurele keuze van de indeling in een veiligheidsregio.

Ik kan mij dan ook grotendeels vinden in de reactie van de gemeente Bergh (raad en college; brief van 14 april 2004). Dit wetsvoorstel is op basis van diverse criteria en na uitvoerig overleg met alle betrokkenen tot stand gekomen en behelst een aantal logische en samenhangende keuzen. Één van die keuzen aangaande de indeling van de gemeente Montferland bij de regio Gelderland Noord Oost betreft het feit dat het ontvlechten van één gemeente altijd minder ingrijpend is dan het ontvlechten van twee gemeenten. Uiteraard besef ik dat dit argument met het samenvoegen van Wehl bij Doetinchem vervalst. Dit neemt niet weg dat alle overige, reeds gecommuniceerde argumenten opgeld blijven doen waardoor ik van mening ben dat het voorstel zoals verwoord in artikel 10 van dit wetsvoorstel ongewijzigd dient te blijven.

Gemeentehuis

De leden van de SP-fractie vroegen mij wat mijn mening is over het voorstel van het CDA in Didam om zowel in Didam als in 's-Heerenberg een gemeentehuis in te richten vanuit de overweging dat de afstand tussen de beide kernen dusdanig groot is dat het concentreren van publieksfuncties in één van de twee kernen nadelig is voor de andere kern. Naar mijn informatie gaat het hier om een zogenaamde

hulpsecretarie. Meerdere vergelijkbare gemeenten in Nederland maken gebruik van een dergelijke constructie. Achtergrond van een dergelijke hulpsecretarie is dat de burgers op een toegankelijke wijze de gemeente kunnen benaderen. Overigens betreft het hier een voorstel van een raadsfractie. De gemeenteraad van de gemeente Didam heeft zich nog niet over deze kwestie uitgesproken. Dergelijke beslissingen zijn immers voorbehouden aan de gemeenteraad van de nieuwe gemeente Montferland.

4.2 De gemeente Bronckhorst

Regionaal evenwicht

De leden van de fractie van GroenLinks hadden enkele vragen over de gemeente Bronckhorst. Zij vroegen wat mijn bedoeling is met de opmerking in de memorie van toelichting dat Bronckhorst een sterke partner is voor het krachtenspel met Doetinchem en Zutphen. Daarbij vroegen zij zich af of dit betekent dat de gemeente Bronckhorst met de rug naar Doetinchem en Zutphen gaat staan of dat het een groene buffer vormt tegen deze steden. De leden vroegen zich als laatste af of dit misschien zou betekenen dat de gemeente Bronckhorst nieuwe voorzieningen krijgt respectievelijk deze zodanig ontwikkelt dat deze centrumfunctie van Doetinchem en Zutphen voor deze nieuwe gemeente doet verminderen.

In de memorie van toelichting heb ik geschreven dat de nieuwe gemeente een sterke partner is voor het krachtenspel met de twee aangrenzende gemeenten Doetinchem en Zutphen, die voor het gebied een belangrijke regionale functie vervullen. Hiermee bedoel ik dat de vorming van een dergelijke robuuste plattelandsgemeente als de nieuwe gemeente Bronckhorst kan bijdragen aan een evenwichtige verhouding tussen plattelandsgemeenten en centrumgemeenten. Dit houdt niet in dat de gemeente Bronckhorst nieuwe voorzieningen krijgt respectievelijk ontwikkelt, die afbreuk doen aan de centrumfunctie van de gemeenten Doetinchem en Zutphen. Het ruimtelijk beleid, gericht op wonen en werken, en de concentratie op stedelijke kernen van de provincie richt zich niet op stedelijke ontwikkeling binnen de nieuwe gemeente Bronckhorst. De stedelijke opgaven en voorzieningen voor de regio zullen ook in de toekomst dienen te worden vervuld door en op het grondgebied van de centrumgemeenten. Overigens geldt op basis van het algemeen belang een gedeelde verantwoordelijkheid voor plattelands- en centrumgemeenten om regionale en stedelijke vraagstukken op een gedegen en adequate wijze te behartigen. Dit houdt in dat de vorming van een robuuste plattelandsgemeente de nieuwe gemeente Bronckhorst niet van de verantwoordelijkheid kan ontslaan om een constructieve bijdrage te leveren aan regionale vraagstukken ten aanzien van zowel het landelijk gebied als de steden.

4.3 De gemeente Aalten

Draagvlak en internationale samenwerking

De leden van de GroenLinks-fractie stelden dat de gemeente Dinxperlo vanaf het begin sterk ingezet heeft op het behoud van zelfstandigheid. Deze leden gaven aan dat door deze opstelling, gesteund door 5600 handtekeningen van de bevolking, andere opties voor samenvoeging nooit onderzocht of in de gemeenteraad besproken zijn. Vanuit dit perspectief vroegen de leden van de fractie van GroenLinks het kabinet of het voor de hand had gelegen op grond van het «draagvlakcriterium» voor de gemeente Dinxperlo andere herindelingsvarianten dan de huidige voorgestelde in de discussie te bespreken die wel meer zouden voldoen aan de overige criteria en de wensen die het kabinet stelt aan herindelingsvarianten. De leden van de CDA-fractie benadrukten ook dat in de gemeente

Dinxperlo geen draagvlak voor de samenvoeging is. Daarbij verwezen zij naar de nauwe samenwerking op vele terreinen met het Duitse Bocholt en meer in het bijzonder het aan elkaar gegroeid zijn van de dorpen Süderwick (Bocholt) en Dinxperlo. Zij vroegen mij of om die reden niet gekozen had moeten worden voor zelfstandigheid. De leden van de SP-fractie gingen tevens in op de samenwerking tussen de gemeente Dinxperlo en het aangrenzende dorp Süderwick. Met het oog op die nauwe samenwerking vroegen zij hoe de angst bij college en de raad van Dinxperlo weggenomen kan worden, dat na de samenvoeging met Aalten de grensoverschrijdende samenwerking niet in stand kan blijven en zich niet verder kan ontwikkelen.

Op vrijdag 26 januari 2001 heeft het open overleg in de zin van de Wet algemene regels herindeling met het gemeentebestuur van Dinxperlo plaatsgevonden. Tijdens dit open overleg heeft het gemeentebestuur van Dinxperlo aangegeven, dat de gemeente zelfstandig wil blijven. Als argument om Dinxperlo zelfstandig te laten voortbestaan, heeft het gemeentebestuur inderdaad gewezen op het bijzondere internationale karakter van de gemeente. Andere opties zijn echter wel ter sprake gekomen. De gemeente heeft aangegeven dat als tot een herindeling overgegaan zou worden, overwogen zou kunnen worden om de kernen Breedenbroek (gemeente Gendringen) en/of IJzerlo (gemeente Aalten) aan Dinxperlo toe te voegen. De gedeputeerde van de provincie heeft destijds in het overleg nog een ander herindelingsalternatief voorgesteld: Dinxperlo met Varsseveld, plus eventueel Aalten en Breedenbroek (of heel Gendringen). Het gemeentebestuur kon toentertijd geen uitspraak over deze variant doen, omdat deze optie niet in de vergadering van het college én de gemeenteraad aan de orde is geweest. Het provinciebestuur heeft in het herindelingsontwerp en provinciale staten later in het herindelingsadvies besloten dat zelfstandigheid van Dinxperlo niet tot de mogelijkheden behoort.

Ik deel deze opvatting van de provincie. Daarbij ben ik mij bewust van het feit dat in de gemeente Dinxperlo weinig draagvlak bestaat voor samenwerking. Voor dit onderdeel van het wetsvoorstel ben ik van mening dat het criterium bestuurskracht zwaarder weegt dan het criterium draagvlak. Dit houdt echter niet in dat het gemeentebestuur van Dinxperlo niet goed functioneert. Bepalend is de vraag of een gemeente in de toekomst voldoende bestuurskrachtig zal zijn en in staat is de gewenste rol – ook in regionaal verband – kwalitatief invulling te geven. De gemeente Dinxperlo beschikt naar mijn mening en de mening van de provincie onvoldoende over de voorwaarden om in de toekomst aan de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te voldoen. Dan denk ik aan ontwikkelingen zoals maatschappelijke schaalvergroting, een groeiend takenpakket als gevolg van decentralisatie, de behoefte aan specialisatie, digitalisering en de toenemende aandacht voor een efficiënte en doeltreffende uitvoering van beleid.

Daarbij deel ik niet de gedachte dat de samenwerking met de kern Süderwick (gemeente Bocholt) in een groter verband niet tot zijn recht zal komen. De samenvoeging van de gemeente Dinxperlo met de gemeente Aalten staat mijn inziens niet in de weg aan een verdere succesvolle samenwerking tussen Dinxperlo en de kern Süderwick. De herindeling van de toenmalige gemeente Süderwick met de Stadt Bocholt laat zien dat herindeling geen beletsel hoeft te zijn voor de samenwerking tussen gemeenten. De rechten en plichten die voortvloeien uit de in 1963 gesloten overeenkomst tussen de gemeente Dinxperlo en de – toen nog zelfstandige – gemeente Süderwick zijn in 1975 aan Duitse kant overgegaan van Süderwick op Bocholt. De huidige gemeente Bocholt heeft 74 000 inwoners. De praktijk wijst uit dat dit geen negatieve invloed heeft gehad op de samenwerking. In november 2000 hebben de Stadt Bocholt en de gemeente Dinxperlo bijvoorbeeld gezamenlijk besloten om een internationale adviescommissie in te stellen. Doel van de commissie

is om als adviesorgaan te functioneren ten behoeve van bestuursorganen Bocholt en Dinxperlo om het instandhouden en stimuleren van ontwikkelingen op het terrein van internationale samenwerking en de verdere eenwording van de Europese Unie te bevorderen.

Naar mijn mening is de gemeente Aalten zich voldoende bewust van het belang van het handhaven van de goede grensoverschrijdende contacten. Tijdens de provinciale procedure heeft het gemeentebestuur van Aalten aangegeven dat bij een samenvoeging met de gemeente Dinxperlo de samenwerking met Bocholt wellicht versterkt kan worden, omdat de nieuwe gemeente een sterkere bestuurlijke gesprekspartner kan vormen. Tevens heeft het gemeentebestuur aangegeven, dat grensoverschrijdende samenwerking in de nieuwe gemeente speciale aandacht moet en kan krijgen.

4.4 De gemeente Berkelland

Herindelingsprocedure

Mij is het bekend – dit in reactie op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks – , dat de raad van de gemeente Ruurlo op 22 april 2004 een brief aan de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer heeft gezonden. In deze brief onderbouwen de vier fractievoorzitters van de politieke partijen, die zitting in de raad van Ruurlo hebben, met een vijftal argumenten hun stelling dat de gevolgde Arhi-procedure op onzorgvuldige wijze doorlopen is. Laat ik voorop stellen, dat ik van mening ben dat de provincie de herindelingsprocedure op zeer zorgvuldige en zeer uitvoerige wijze doorlopen heeft. In het tweede hoofdstuk ben ik al uitvoerig op de procedure en de verschillende momenten van inspraak en deliberatie ingegaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of ik de stelling van de gemeenteraad van Ruurlo ondersteun dat tijdens het overleg in het kader van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) nooit aangegeven is waarom de betrokken kleine gemeenten tekortschieten om als zelfstandige gemeenten verder te kunnen functioneren. De Stuurgroep krachtige gemeenten heeft in haar analyse in verschillende opzichten aandacht besteed aan de positie van kleine gemeenten. Tijdens de rondetafelgesprekken en in haar rapport is aangegeven, dat de kleine gemeenten in het gebied in discussies niet of nauwelijks toekomen aan het formuleren van hun wensen en eisen. Tevens leunen veel kleine gemeenten zeer zwaar op de samenwerkingsverbanden met andere gemeenten. In dit verband merkte de Stuurgroep ook op, dat meer evenwicht in de aard en de schaal van de gemeente diende te worden nagestreefd.

Mede gezien de uitvoerige analyse van de Stuurgroep krachtige gemeenten in haar rapport zijn geen concrete uitspraken tijdens de provinciale procedure gedaan over het huidige functioneren van de gemeenten. De provincie heeft benadrukt dat een dergelijke handelwijze niet opportuun zou zijn naar de kleine gemeenten toe. De kleine gemeenten zijn immers afhankelijk van hun (beperkte) potentieel aan mogelijkheden. In haar analyse heeft het provinciebestuur de robuustheid van gemeenten als uitgangspunt genomen. Volgens het provinciebestuur staat vast, dat naarmate een gemeente kleiner is, de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie groter is. De bestuurskracht van een gemeente kan daarmee onder druk komen te staan. Naar de mening van het provinciebestuur zijn signalen hiervoor dat gemeenten een uitgesproken beheergemeente zijn of dat gemeenten in de samenwerking met andere gemeenten niet in staat zijn om een eigen rol te spelen.

In de onderbouwing van haar beleid heeft het provinciebestuur ook sterk de nadruk gelegd op het verschaffen van de randvoorwaarden voor gemeenten, zodat de gemeenten berekend zijn op hun huidige en toekomstige taken. Een belangrijke notie hierbij is dat de vorming van

nieuwe, sterke gemeenten en het wegnemen c.q. oplossen van bestuurlijke belemmeringen via gemeentelijke herindeling niet moet worden gezien als een doel, maar als een middel om te komen tot een adequate aanpak van maatschappelijke problemen en opgaven én tot een democratisch en effectief en transparant openbaar bestuur dat een positieve uitwerking op burgers heeft.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen wanneer en hoe de gemeente Ruurlo aangegeven heeft bij een samenvoeging deel te willen uitmaken van de gemeente Berkelland. Tijdens het open overleg op 7 februari en 13 april 2001 heeft de gemeente Ruurlo aangegeven de voorkeur te geven aan zelfstandigheid. Tijdens dit open overleg is ook van gedachten gewisseld over de diverse varianten, die in het kader van een herindeling voor Ruurlo bespreekbaar zouden kunnen zijn. Het gemeentebestuur heeft toentertijd aangegeven, dat een samenvoeging met de gemeente Borculo een mogelijkheid zou kunnen zijn, waarbij de huidige gemeentegrenzen ter discussie gesteld zouden kunnen worden. Een dergelijke variant is wederom bepleit in een tweede overleg, dat op het verzoek van het gemeentebestuur heeft plaatsgevonden. In een gezamenlijke brief van 29 oktober 2001 hebben de gemeenten Borculo, Eibergen, Neede en Ruurlo het provinciebestuur verzocht vanuit de onderop-benadering te komen tot een samenvoeging van deze vier gemeenten. Op dat moment leek de voorgestelde samenvoeging dan ook de wens van alle betrokken gemeenten. Tijdens de hoorzitting van provinciale staten d.d. 14 januari 2002 heeft de burgemeester van Ruurlo namens de gemeenteraad deze wens bevestigd. Tijdens mijn overleg met de betrokken gemeenten op 14 oktober 2002 heeft de burgemeester namens de gemeenteraad van Ruurlo echter aangegeven, dat zelfstandigheid de voorkeur heeft. Indien zelfstandigheid geen haalbare optie zou zijn, dan zou de gemeente Ruurlo tevreden zijn met een samenvoeging van de gemeenten Borculo, Neede en Eibergen.

Bovenstaande redenering geeft mij geen aanleiding te concluderen dat de herindelingsprocedure niet op een zorgvuldige wijze gevolgd is. Daarenboven geldt, in reactie op de vraag van de leden van de GroenLinksfractie, dat ik niet de opvatting kan delen, dat de herindelingsprocedure voor de gemeente Ruurlo een «schoolvoorbeeld van een gedwongen keuze» is.

4.5 De gemeente Lochem

De leden van de fractie van de SP vroegen hoe ik de plannen tot de bouw van een nieuw gemeentehuis voor de nieuwe gemeente Lochem beoordeel. Tevens vroegen deze leden of ik kan instemmen met het voornemen om in aanloop naar een nieuw te bouwen gemeentehuis € 2,2 miljoen te besteden aan het ombouwen van een hotel tot tijdelijk gemeentehuis.

Uit de laatste mediaberichtgeving ben ik op de hoogte van de discussie binnen de raden van de gemeenten Gorssel en Lochem over de tijdelijke huisvesting. De stuurgroep, die belast is met de voorbereiding van de samenvoeging, heeft als één van de mogelijkheden de genoemde optie aangegeven. Het bedrag van € 2,2 miljoen is gelijk aan de kosten van de exploitatie, indien de ambtelijke organisaties op de huidige lokaties gehuisvest blijven. De raden hebben nog niet een definitief besluit genomen over de huisvesting. Overigens behoort de bouw van een nieuw gemeentehuis en eventuele tijdelijke huisvesting tot de autonome bevoegdheden van het gemeentebestuur. De gemeente behoeft niet mijn instemming of mijn oordeel over de wijze waarop het gemeentebestuur in de tijdelijke huisvesting gaat voorzien.

4.6 De gemeente Zutphen

Uitspraken van mijn ambtsvoorganger

De leden van de CDA-fractie en de leden van de SP-fractie vroegen hoe het voorliggend wetsvoorstel zich verhoudt tot de toezegging van de toenmalige staatssecretaris mevrouw De Graaff-Nauta. Bedoeld wordt een toezegging in de Eerste Kamer tijdens de behandeling van het in 1988 voorliggende wetsvoorstel gemeentelijke herindeling van Vorden, Warnsveld en Zutphen dat de zelfstandigheid van Warnsveld voor 25 jaar (vanaf 1989) gewaarborgd zou zijn. Voorts vroegen deze leden zich af of ik van oordeel ben dat de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur gediend is met het nakomen van toezeggingen en dat dat in dit geval betekent dat de samenvoeging van Warnsveld met Zutphen niet op de agenda had mogen worden gezet? En zo ja, wat kan dat dan nog voor deze herindeling betekenen? Ook de leden van de VVD-fractie zouden een uiteenzetting willen ontvangen op de vraag op welke wijze de toevoeging van de gemeente Warnsveld aan de centrumgemeente Zutphen zich verdraagt met afspraken dan wel toezeggingen of verwachtingen die in het verleden zijn gemaakt, gedaan of gewekt ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel dat voorzag in een beperkte grenscorrectie van de gemeente Warnsveld ten gunste van de toenmalige gemeente Zutphen. De leden van de ChristenUnie en de SGP-fractie vroegen mij tevens of in 1988 de verwachting gewekt is dat deze gemeente voor 25 jaar gevrijwaard zou blijven van het gevaar van opheffing. Zij voegden daaraan toe, dat als een dergelijke toezegging gedaan is het lastig te beantwoorden is wat dit voor dit moment zou moeten betekenen. Naar de mening van deze leden zou dit in dit geval met deze voorgeschiedenis betekenen dat de wetgever gehouden is tegenover deze gemeente en haar burgers de uiterste zorgvuldigheid in acht te nemen.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in 1988 heeft de discussie over de vraag of dit voorstel een oplossing zou bieden voor 25 jaar inderdaad gespeeld. De staatssecretaris heeft in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer van 5 augustus 1988 over de termijn van herindelingen in algemene zin gezegd dat zij van mening is dat het in beginsel bij herindelingen, vanwege het veelal ingrijpende karakter daarvan, de voorkeur verdient te streven naar oplossingen voor een langere periode. «Doorgaans wordt daarbij een periode van 25 jaar genoemd» (kamerstukken I, 1987/1977, 19 599 nr. 229b). Het gaat hierbij om een streven, niet om een toezegging.

Ik ben het met de leden van de genoemde fracties eens dat het nakomen van toezeggingen de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur ten goede komt. Van een toezegging van mijn ambtsvoorganger waarin zij de zelfstandigheid van Warnsveld voor de komende 25 jaar garandeert, is echter geen sprake geweest. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel heeft mevrouw De Graaff-Nauta over eventuele toekomstige herindelingen van de gemeenten Warnsveld en Vorden het volgende gezegd: «Het is de bedoeling van dit wetsvoorstel om voor lange tijd voor de knelpunten in dit gebied een oplossing te vinden. U mag er dan ook van uitgaan, dat het kabinet niet het voornemen heeft om op termijn de zelfstandigheid van deze gemeenten opnieuw ter discussie te stellen.» (kamerstukken I, 1987/1988, 35–1487). De toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft met het wetsvoorstel gemeentelijke herindeling van Vorden, Warnsveld en Zutphen beoogd een duurzame oplossing te bieden voor het geografische gebrek aan ruimte van de gemeente Zutphen.

Van een toezegging of een garantie dat de gemeente Warnsveld 25 jaar van herindeling gevrijwaard zou blijven is hiermee, mijns inziens, geen sprake. Wel wilde de staatssecretaris, rekening houdend met het ingrijpende karakter van herindelingen, een duurzame oplossing bieden aan de knelpunten van destijds. De knelpunten die vandaag spelen en die

aanleiding zijn voor dit wetsvoorstel zijn andere dan toen. In het licht van de thans aan de orde zijnde knelpunten dient dit wetsvoorstel te worden beoordeeld. Met het nu voorliggende wetsvoorstel wordt een versterking van de bestuurskracht en regionaal evenwicht beoogd. Het past in die gedachte niet dat de gemeente Warnsveld een exclusieve uitzondering zou zijn op een streeksgewijze herindeling van Oost-Gelderland.

Draagvlak en bestuurskracht

Naar de mening van de leden van de CDA-fractie had het kabinet niet tot samenvoeging van de gemeente Warnsveld en de gemeente Zutphen kunnen besluiten, indien zij haar eigen criteria voor herindeling en met name haar stellingname over een optimaal draagvlak serieus had genomen. Daarbij constateerden deze leden dat voor de toevoeging van Warnsveld aan Zutphen in eerstgenoemde gemeente geen enkel draagvlak bestaat. Bij een volksraadpleging met een opkomst van 75% hadden 93,5% van de inwoners zich uitgesproken tegen een samengaan met Zutphen. De leden van de fracties van GroenLinks en de ChristenUnie en de SGP vroegen mij tevens waarom de gemeente Warnsveld gezien het gebrek aan draagvlak onder de bevolking niet het voordeel van de twijfel gekregen hadden. Daarbij gaven de leden van de ChristenUnie en de SGP-fractie aan dat het vreemd en onbevredigend is dat onvoldoende uit de motivering van het kabinet blijkt, dat opheffing van Warnsveld de onvermijdelijk aangewezen oplossing moet zijn. Daarbij verwezen zij naar het debat in de Tweede Kamer waarbij ik naar de mening van de fracties met zoveel woorden erkend heb dat «als het criterium draagvlak in absolute zin gehanteerd was» gekozen was voor de zelfstandigheid van Warnsveld. In dit verband merkten de leden van GroenLinks-fractie op dat ik in het debat in de Tweede Kamer opgemerkt zou hebben, dat er anno 2004 nog geen expliciete bestuurlijke knelpunten manifest zijn voor Warnsveld, maar dat op grond van het criterium «duurzaamheid» er toch door het kabinet voor gekozen is om voor te stellen de gemeente Warnsveld bij de gemeente Zutphen te voegen. De leden van de GroenLinks-fractie vroegen mij hoe te rijmen valt dat een criterium van lagere orde (duurzaamheid) de doorslag geeft, daar waar de twee «stip»-criteria niet in beeld zijn. Met «stip»-criteria doelden de leden van de GroenLinks-fractie op mijn opmerking dat bestuurskracht en draagvlak met stip de criteria zijn die voorop staan. Ook vroegen de leden van de SGP- en de ChristenUnie-fractie of ik de feitelijke samenhang van Warnsveld met Zutphen niet gerelativeerd heb door in het debat over de toekomst van Bathmen te wijzen op vergelijkbare situaties als Goirle en Tilburg, Haren en Groningen en Voorburg en Den Haag. Daarbij merkten de leden van de fractie van de ChristenUnie en de SGP-fractie als laatste in dit verband op, dat de problemen die zich in de toekomst kunnen voordoen niet zo weinig dwingend en ook willekeurig zijn dat dit argument onmogelijk een besluit tot opheffing van Warnsveld kan dragen. De leden van de D66 en OSF-fractie voegden hieraan de vraag toe of het kabinet de gemeente Warnsveld niet levensvatbaar vindt of dat aan de herindeling uitsluitend het belang van Zutphen ten grondslag ligt. In hoofdstuk 2 van deze nadere memorie van antwoord heb ik aangegeven, dat de criteria draagvlak en bestuurskracht voor mij voorop staan. Tussen deze criteria kan strijdigheid ontstaan. In dergelijke gevallen zal een concrete afweging gemaakt moeten worden. Tijdens de plenaire behandeling heb ik uitvoerig gesproken over de herindeling van de gemeenten Warnsveld en Zutphen. Over dit spanningsveld tussen deze twee criteria heb ik het ook gehad toen ik tijdens de plenaire behandeling opmerkte dat als het criterium draagvlak in absolute zin gehanteerd was, ik zou hebben moeten kiezen voor de zelfstandigheid van Warnsveld. Evenals het provinciebestuur van Gelderland en het gemeentebestuur van Zutphen is het kabinet van mening dat de samenvoeging van de gemeenten Zutphen en Warnsveld aangewezen is, ondanks het geringe

draagvlak voor de samenvoeging in de gemeente Warnsveld. Hoewel het kabinet hecht aan draagvlak bij het gemeentebestuur en bij de bevolking, is in dit geval de afweging gemaakt dat andere criteria zwaarder moeten wegen dan het draagvlakcriterium. Het draagvlakcriterium is namelijk niet absoluut. Van belang is ook dat zowel bij het gemeentebestuur van Zutphen als bij het provinciebestuur draagvlak bestaat voor de voorgestelde samenvoeging.

Dit houdt niet in dat aan de samenvoeging van de gemeenten Zutphen en Warnsveld slechts de belangen van de gemeente Zutphen ten grondslag liggen. Voor de gemeente Warnsveld zijn bestuurskracht en het regionale evenwicht de overwegingen om de gemeente bij deze herindeling te betrekken. Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer heb ik aangegeven, dat het element van de bestuurskracht, in termen van duurzaamheid met het oog op de toekomst, een belangrijk argument is. Het gaat dus niet zozeer om het criterium duurzaamheid op zichzelf. Hiermee is niet gezegd, dat de gemeente Warnsveld op dit moment geen goed bestuur voert. De nieuw te vormen gemeenten moeten berekend zijn op haar huidige en toekomstige taken. Daarbij doel ik op ontwikkelingen zoals de maatschappelijke schaalvergroting, de afnemende betekenis van afstand, een groeiend takenpakket als gevolg van decentralisatie, de behoefte aan specialisatie, de noodzaak om als bestuur een effectieve mede- of tegenspeler te zijn van bestuurlijke en maatschappelijke partners, de europeanisering van beleid, digitalisering van de samenleving en de toenemende aandacht voor een efficiënte en doeltreffende uitvoering van beleid.

Dit roept wellicht de vraag op waarom tussen de gemeente Warnsveld en de gemeente Zutphen niet volstaan kan worden met een samenwerkingsrelatie. In het wetsvoorstel is de keuze voor herindeling van het gemeentebestuur gevolgd, omdat ik evenals het provinciebestuur van mening ben dat samenwerking vanwege onderlinge verwevenheid van beide gemeenten in dit geval niet de voorkeur heeft boven samenvoeging. Het gevaar bestaat dat de samenwerking niet optimaal verloopt bij belangen tegenstellingen tussen beide gemeenten. Een ander gevolg is dat de gemeente Warnsveld na de herindeling veel kleiner is in verhouding tot de andere gemeenten in de regio. De zelfstandigheid van deze gemeente zou daardoor nog meer onder druk komen te staan. In het geval van de samenvoeging tussen Zutphen en Warnsveld is er in wezen sprake van samenvoeging van aan elkaar vastgegroeide woonkernen, die maatschappelijk en naar hun ligging en vorm als een eenheid kunnen worden beschouwd, maar tot meer dan een gemeente behoren.

4.7 De gemeente Doetinchem

De leden van de GroenLinks-fractie verwezen naar de versterking van de positie van de centrumgemeenten in het kader van de Stuurgroep krachtige gemeenten. Zij vroegen het kabinet of Doetinchem in het huidige wetsvoorstel versterking krijgt. Tevens stelden deze leden een vraag over de regionale samenhang van de gemeente Doetinchem met de gemeente Bronckhorst. Het rapport «Krachtige gemeenten» concludeerde dat de ontwikkeling van de gemeentelijke schaal in de regio Achterhoek achtergebleven is bij de schaalvergroting in de samenleving en de opdrachten en de taken van de gemeentebesturen. De versterking van de positie van Doetinchem is intensief onderwerp van gesprek geweest tussen de provincie en de gemeenten. Verschillende opties zijn voor de gemeente Doetinchem de revue gepasseerd. Aanvankelijk was in het wetsvoorstel voorzien in een grenscorrectie tussen de gemeente Doetinchem en de gemeente Wehl. De grenscorrectie strekte ertoe de gemeente Doetinchem voldoende ruimte te bieden voor de noodzakelijke economische ontwikkeling en bedrijvigheid. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel hebben de leden van de Tweede Kamer

gemotiveerd, dat een dergelijke grenscorrectie onvoldoende versterking van de centrumpositie van de gemeente Doetinchem zou betekenen. Hiertoe hebben de leden van de Tweede Kamer voorzien in een amendement dat samenvoeging van de gemeenten Doetinchem en Wehl, alsmede een grenscorrectie met de gemeente Zelhem, voorstelde. Ik deel de opvatting van de leden van de Tweede Kamer dat met dit onderdeel ook een versterking van de positie van Doetinchem plaatsvindt. Schaalvergroting wordt vaak naar voren gebracht als instrument om de centrumfunctie van een gemeente te versterken. Schaalvergroting is voor mij echter niet het enige instrument voor het behoud van centrumvoorzieningen. Mijn indruk is dat het behoud van centrumvoorzieningen goed kan samengaan met de vorming van grote plattelandsgemeenten. Dit laat echter onverlet, dat voor het adequaat uitoefenen van de centrumfunctie van Doetinchem een goede regionale samenwerking met de omliggende gemeenten wenselijk is. De gemeente Bronckhorst kan de gemeente Doetinchem steunen bij het behoud van het financieel-economisch draagvlak voor regionale voorzieningen, voorzover de inwoners van de nieuwe gemeente van deze voorzieningen gebruikmaken. In paragraaf 4.2 ben ik op dit punt reeds uitgebreid ingegaan.

4.8 De gemeente Deventer

Samenvoeging Bathmen, Gorssel en Lochem

De leden van de VVD-fractie vroegen mij waarom ik de wens van de provincie Overijssel terzijde heb gelegd en geen uitvoering heb gegeven aan de indertijd door de Tweede Kamer aangenomen motie Hoekema en Liemburg. In deze motie werd gesteld dat Bathmen betrokken moest worden bij een volgend herindelingsvoorstel in Overijssels verband. In 1998 werd de gemeente Bathmen, met uitzondering van Oxerveld, door de Tweede Kamer uit het wetsvoorstel tot herindeling van de gemeenten Deventer, Diepenveen en Bathmen gehaald. Naar de mening van het kabinet was de uitvoering van de motie Hoekema thans niet meer aan de orde, aangezien de uitvoering van de motie na de samenvoeging van de voormalige gemeenten Holten en Rijssen zou betekenen dat de gemeente Bathmen alsnog zou worden samengevoegd met de gemeente Deventer. Dit is ten tijde van de aanvaarding van de bewuste motie uitdrukkelijk niet de wens van de toenmalige Tweede Kamer gebleken. Eind november 2000 heeft de provincie Overijssel een nieuwe herindelingsprocedure ten aanzien van de gemeente Bathmen gestart. Daarbij zijn alle mogelijke opties bestudeerd. Toentertijd bleek dat geen van de betrokken gemeentebesturen een variant wenselijk achtte waarbij Bathmen met de (nieuwe) gemeente Rijssen werd samengevoegd. Voor het onderzoek naar de interprovinciale varianten is in gezamenlijk overleg met het college van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland de Interprovinciale Commissie ingeschakeld. Voor wat betreft de variant van de samenvoeging van de gemeenten Bathmen, Gorssel en Lochem kwam de commissie helaas niet tot een eensluidende besluitvorming. Dit had tot gevolg, dat op een bepaald moment twee voorstellen tot herindeling van de gemeente Bathmen voorlagen: één afkomstig van het provinciebestuur van Gelderland en één afkomstig van het provinciebestuur van Overijssel. Deze twee voorstellen noopten mij om een keuze te maken tussen de beide voorstellen. Het zou namelijk een bestuurlijk zeer onzekere en onwenselijk situatie met zich brengen indien de gemeente Bathmen niet betrokken zou worden in het huidige wetsvoorstel. Gezien de gedeelde opvatting van beide provinciebesturen dat Bathmen niet langer zelfstandig kon blijven en de langdurige periode dat de gemeente Bathmen participeerde in herindelingsprocedures heb ik in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie gemeend een voorstel tot herindeling van de gemeente Bathmen te doen. De leden van de VVD-fractie wilden graag van mij vernemen wat mij

bewogen heeft om de gemeente Bathmen aanvankelijk toe te voegen aan de nieuw te vormen gemeente Lochem. Belangrijke overweging bij de beslissing om het voorstel van het provinciebestuur van Gelderland over te nemen is dat dit voorstel vanuit de regio zelf wordt gesteund door de betrokken gemeenten. Andere overweging voor de samenvoeging is het feit dat de gemeente Bathmen een plattelandskarakter heeft. Dit sluit goed aan bij het karakter van de gemeente Gorssel en Lochem.

Amendement Deventer-Bathmen

De leden van de CDA-fractie schonken bijzondere aandacht aan de wijziging die in het wetsvoorstel is aangebracht door de Tweede Kamer met de aanvaarding van het amendement, dat strekt tot fusie van de gemeenten Deventer en Bathmen. Zijn hier de wetsbepalingen uit de Wet arhi wel (voldoende) in acht genomen? Door bij amendement het wetsvoorstel uit te breiden met de gemeente Deventer lijken de bepalingen van hoofdstuk II van de Wet arhi niet te zijn gevolgd, zo stelden deze leden. De leden van de fractie van het CDA stelden de vraag of – door aldus te handelen – wel rechtsgeldig tot het wijzigen van het voorliggende voorstel kon worden besloten. Het kabinet ziet tegen de betreffende wijziging in het wetsvoorstel geen juridische bezwaren: niet van formele en niet van materiele aard. Aan de rechtsgeldigheid kan niet worden getwijfeld.

De gemeente Deventer is in de Gelderse herindelingsprocedure niet als betrokken gemeente conform artikel 8 van de Wet arhi uitgenodigd. In die zin zijn de bepalingen van hoofdstuk II van de Wet arhi niet gevolgd. Voor de wetgever is dat in formele zin geen beletsel: onderhavig wetsvoorstel is in formele zin evenwaardig aan de Wet arhi.

Bovengenoemde constatering laat onverlet, dat het kabinet er zeer aan hecht dat alle betrokken gemeenten – dus ook de gemeente Deventer – materieel tot hun recht zijn gekomen. Sinds 1996 heeft het provinciebestuur van Overijssel tot twee keer toe een volledige herindelingsprocedure doorlopen, waarin onder meer de gemeenten Deventer en Bathmen participeerden, en die leidden tot finale besluitvorming door provinciale staten gericht op een fusie van de gemeenten Bathmen en Deventer. In beide procedures heeft het gemeentebestuur van Deventer kenbaar gemaakt voorstander te zijn van een dergelijke fusie, en heeft een ieder de gelegenheid gehad zijn zienswijze aan het provinciebestuur kenbaar te maken. Het gemeentebestuur van Deventer heeft zich in de aanloop naar de behandeling door de Tweede Kamer van onderhavig voorstel ook sterk gemaakt voor een fusie van Bathmen en Deventer. Het kabinet heeft zich bij de voorbereiding van onderhavig voorstel indringend gebogen over de positie van de gemeente Bathmen en alles afwegend gekozen voor het voorstel om Bathmen met Gorssel en Lochem te fuseren. Gedurende die voorbereiding is het kabinet al gebleken, dat voor een fusie van Bathmen met Deventer evenzeer goede, andersoortige argumenten pleiten. Deze argumenten had het provinciebestuur van Overijssel ook gepresenteerd in zijn herindelingsadvies tot samenvoeging van de gemeenten Bathmen en Deventer. Dit onderdeel van onderhavig voorstel is derhalve ook inhoudelijk zonder meer te verantwoorden. Voor een fusie van Bathmen en Deventer kan dan ook voldoende provinciaal draagvlak worden geconstateerd.

Europees Handvest inzake lokale autonomie

De leden van de fractie van het CDA informeerden hoe de beslissing inzake Deventer en Bathmen zich verhoudt tot het bepaalde in artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Die vraag slaat, zo benadrukten deze leden, specifiek op Deventer, dat als plaatselijke gemeenschap over de toevoeging aan dit plan niet is gehoord. Met betrekking tot het Europees Handvest inzake lokale autonomie zij erop gewezen dat artikel 5 bepaalt dat wijzigingen van plaatselijke

gebiedsgrenzen niet worden aangebracht zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum. Uit de woorden «zo mogelijk» blijkt dat het Handvest het houden van een referendum niet voorschrijft. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van het Handvest blijkt onder meer dat het «horen» in de zin van artikel 5 rechtstreeks of indirect kan geschieden. Nederland voldoet aan dit vereiste doordat het horen van plaatselijke gemeenschappen bij herindeling indirect plaatsvindt door de inschakeling van de gemeenteraden.

Het verplicht horen van de plaatselijke gemeenschappen betekent overigens niet dat het uiteindelijk vast te stellen herindelingsvoorstel niet bij amendement zou mogen worden aangepast. Het is in laatste instantie de wetgever die hier – de diverse opvattingen kennende – een afweging maakt. Hiervoor is reeds uiteengezet, dat uitvoerig gelegenheid is geboden aan de gemeente Deventer om haar standpunt ten aanzien van gemeentelijke herindeling met Bathmen kenbaar te maken. Ook in het traject van onderhavig wetsvoorstel is dat wederom gebeurd. Aldus hebben de indieners van het amendement naar het oordeel van het kabinet ten volle gehandeld in overeenstemming met artikel 5 van het Handvest.

Samenvoeging Bathmen en Deventer

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen mij welke gevolgen het kabinet verbindt aan het besluit van de Tweede Kamer om Bathmen niet met de (nieuwe) gemeente Lochem maar met de gemeente Deventer te laten samengaan. Tevens vroegen deze leden hoe ik de besluitvorming in de Tweede Kamer met betrekking tot Bathmen beoordeel. De leden van de SP-fractie vroegen mij of de herindeling van de gemeente Deventer en Bathmen mijn voorkeur heeft. Tijdens de schriftelijke voorbereiding en de plenaire behandeling heb ik mij een voorstander getoond van de samenvoeging van de gemeenten Bathmen, Gorssel en Lochem. Dat laat onverlet, dat voor een fusie van de gemeente Bathmen met de gemeente Deventer ook valide argumenten bestaan. De leden van de VVD-fractie vroegen in relatie tot het draagvlak hoe ik denk om te gaan met de gevoelens van de gemeente Bathmen die weinig voelen voor een samenvoeging met de gemeente Deventer. Ik kan mij goed indenken, mede in antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, dat diverse burgers teleurgesteld zullen zijn dat de Tweede Kamer niet tot samenvoeging van de gemeenten Bathmen, Gorssel en Lochem heeft besloten. Daarbij besef ik terdege dat behalve het bestaan van een aanzienlijk draagvlak voor de samenvoeging van de gemeenten Bathmen, Gorssel en Lochem er ook groepen of personen binnen de bevolking zijn die voor een herindeling van de gemeenten Deventer en Bathmen zijn. Daarbij was ik het niet met de leden van de D66- en OSF-fractie eens dat de voor de bevolking weinig doorzichtige gang van zaken met betrekking tot de herindeling van de huidige gemeente Bathmen geen goede basis biedt voor een definitief besluit. De standpunten van beide provincies over de positie van de gemeente Bathmen zijn van meet af aan duidelijk geweest. Het provinciebestuur van Gelderland heeft zich in een vroeg stadium uitgesproken voor een samenvoeging van de gemeenten Bathmen, Gorssel en Lochem. Naar de mening van het kabinet heeft de provincie hiertoe een zorgvuldige procedure gevolgd, waarbij gemeenten en overige betrokkenen ruimschoots de mogelijkheid hebben gehad om hun opvattingen kenbaar te maken. Anderzijds heeft het provinciebestuur van Overijssel zich op het standpunt gesteld, dat zij een oplossing van de gemeente Bathmen louter in Overijssels verband zagen. Sinds 1996 heeft het provinciebestuur van Overijssel tot twee keer toe een volledige herindelingsprocedure doorlopen, waarin onder meer de gemeenten Deventer en Bathmen participeerden, en die leidden tot finale besluitvorming door provinciale staten gericht op een fusie van de gemeenten

Bathmen en Deventer. In beide procedures heeft het gemeentebestuur van Deventer kenbaar gemaakt voorstander te zijn van een dergelijke fusie, en heeft een ieder de gelegenheid gehad zijn zienswijze aan het provinciebestuur kenbaar te maken. Het gemeentebestuur van Deventer heeft zich in de aanloop naar de behandeling door de Tweede Kamer van onderhavig voorstel ook sterk gemaakt voor een fusie van Bathmen en Deventer. Gezien de heldere positiebepaling van betrokken provinciebesturen kan niet van een weinig doorzichtige gang van zaken gesproken worden. Dit maakt het vraagstuk voor de burger wellicht niet minder complex. De gewisselde argumenten en de onderscheiden belangen en afwegingen bieden echter wel een voldoende basis om tot een definitief besluit te komen.

De leden van de CDA-fractie brachten naar voren dat de samenvoeging van de gemeenten Gorssel, Lochem en Bathmen voldeed aan alle criteria, die neergelegd zijn in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Naar hun mening voldoet de samenvoeging van de gemeenten Deventer en Bathmen niet meer aan de zes criteria. In de gemeente Bathmen was voor deze samenvoeging geen draagvlak aanwezig. De leden van de GroenLinksfractie vroegen of dit geen ondergraving vormt van het draagvlak-criterium. Tevens kan moeilijk gesproken worden van een goede en logische samenhang, zo meenden deze leden. Ook brachten de leden van de CDA-fractie naar voren, dat bij deze samenvoeging van een kleine plattelandsgemeente met een stad slechts identiteitsverlies van de gemeente Bathmen optreedt. Evenmin kan worden gezegd, dat de nieuwe gemeente bijdraagt aan evenwichtige bestuurlijke verhoudingen. De leden van de CDA-fractie vroegen mij of ik de analyse en de conclusies deel. Met de leden van de CDA-fractie en de leden van de GroenLinksfractie deel ik de conclusie dat door het betreffende amendement het draagvlak in de gemeente Bathmen onder druk is komen te staan. Hiertegenover staat, dat met het amendement het draagvlak voor het wetsvoorstel bij de gemeente Deventer en bij de provincie Overijssel is toegenomen. De samenvoeging van de gemeente Bathmen met Deventer voldoet echter wel aan de overige criteria in het beleidskader gemeentelijke herindeling. Samenvoeging van beide gemeenten leidt tot een evenwichtige en duurzame gemeentelijke indeling in Zuidwest Overijssel. Bij de nieuwe gemeente is tevens sprake van een goede en logische interne samenhang. In de schriftelijke voorbereiding heb ik aangegeven, dat de inwoners van de gemeente Bathmen een sterke maatschappelijke oriëntatie op Deventer hebben. Uit onderzoek van de gemeente Deventer blijkt dat de oriëntatie van de gemeente Bathmen voor wonen, werkgelegenheid, onderwijs en educatie, winkelvoorzieningen, medische voorzieningen en andere diensten, sport en ontspanning sterk op de gemeente Deventer gericht is. Vanuit dit perspectief scheidt de nieuwe gemeente ook goede voorwaarden voor een sterke bestuurlijke en ambtelijke organisatie gericht op een kwalitatief bestuur en dienstverlening. De inwoners van de gemeente Bathmen kunnen in de toekomst meebeslissen over de inrichting van deze voorzieningen. De raad van de gemeente Deventer heeft in een eerder stadium aangegeven, dat dit niet alleen in de reguliere verkiezingen maar ook via verschillende vormen van participatie (wijkaanpak, interactieve beleidsvorming) kan plaatsvinden. Voor wat betreft de bestuurlijke samenhang maakt zowel Bathmen als Deventer, Gorssel en Lochem al deel uit van de regio Stedendriehoek. De samenvoeging van Bathmen met Deventer heeft daarmee geen onvoorziene gevolgen voor het samenwerkingsverband binnen de Stedendriehoek. De samenvoeging betreft dus niet een aantasting van de evenwichtige bestuurlijke verhoudingen in reactie op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen wat mijn verwachting is ten aanzien van het groene karakter van de gemeente Bathmen. Voor de gemeente Bathmen is het behoud van het landelijke karakter van de gemeente een belangrijk argument om voor een samenvoeging met de gemeenten

Bathmen, Gorssel en Lochem te zijn. Ik ben niet op voorhand van mening dat samenvoeging van plattelandsgemeenten met centrumgemeenten niet wenselijk is en ten koste gaat van de eigen identiteit van die gemeenten. De karakteristieken van het landelijk gebied en de kernen daarbinnen kunnen naar de mening van het kabinet zeker ook in een groter geheel in ere gehouden worden. Het gemeentebestuur van Deventer heeft aangegeven, dat de ervaringen sinds het samengaan met de gemeente Diepenveen hebben uitgewezen dat de combinatie van centrumstad en randgemeente met een plattelandskarakter in één gemeente waardevolle nieuwe mogelijkheden biedt. Het provinciebestuur van Overijssel geeft aan dat een dergelijke combinatie onder één bestuurlijke regie niet alleen kansen biedt voor de stad, maar ook voor de plattelandsvernieuwing binnen het gebied. Ook benadrukt de provincie Overijssel dat de samenvoeging van Deventer en Bathmen ertoe zal leiden dat het bestuur van de nieuwe gemeente in deze regio een optimale planologie kan voeren met als uitgangspunten de concentratie van economische bedrijvigheid bij de stedelijke gebieden en het behoud van landschappelijk waardevolle gebieden.

Op grond van het bovenstaande blijkt dat een samenvoeging van de gemeente Bathmen met Deventer voldoet aan vijf van de zes criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Dit biedt voor mij een voldoende basis om de beslissing van de meerderheid van de Tweede Kamer voor mijn verantwoordelijkheid te nemen, dit in antwoord op de vraag van de leden van de D66en OSF-fractie.

4.9 De gemeente Doesburg

Kleinstedelijke problematiek

De leden van de VVD-fractie constateerden dat noch in het herindelingsadvies van provinciale staten van Gelderland noch in het wetsvoorstel een adequate oplossing is gevonden voor de huidige gemeente Doesburg. Zij zouden graag van mij vernemen of de kleinstedelijke problematiek waarvoor de gemeente Doesburg staat met eventuele herindeling kan worden opgelost. De leden van de SP-fractie vroegen mij of de gemeente Doesburg naar mijn opvatting in de huidige vorm kan blijven voortbestaan.

De gemeente Doesburg heeft inderdaad problematiek van kleinstedelijke aard. De gemeente heeft aanzienlijke maatschappelijke opgaven op verschillende beleidsterreinen. Het monumentale karakter van de stad en de forse sociale vraagstukken belasten de financiële positie van de gemeente. Enkele jaren is de gemeente Doesburg ook «artikel 12-gemeente» geweest.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar het oplossen van de kleinstedelijke problematiek met herindeling valt op te merken, dat één van de doelen van herindeling is om tot meer bestuurskrachtige gemeenten te komen. Dit houdt echter niet in, dat herindeling van willekeurige gemeenten altijd leidt tot meer bestuurskracht. De voorwaarden, die geformuleerd zijn in het herindelingskader, trachten te waarborgen, dat de samen te voegen gemeenten in gezamenlijkheid voldoende geëquipeerd zijn om invulling en vorm te geven aan hun bestuurlijke en maatschappelijke opgaven. De provincie heeft getracht een dergelijke variant te vinden, die het meeste recht doet aan de positie van Doesburg. Dit heeft niet, gezien ook de reacties van de betrokken gemeenten, tot een voorstel geleid, dat op instemming en de overtuiging van betrokken gemeenten kan leiden. Vanwege het gebrek aan draagvlak en samenhang van de voorgestelde varianten heeft het kabinet besloten de gemeente Doesburg niet in dit fusievoorstel te betrekken. Deze constatering houdt niet in dat het kabinet van mening is dat de gemeente Doesburg op de langere termijn in de huidige vorm kan blijven voortbestaan. Herindeling kan ook in dit licht echter geen doel op zichzelf zijn. Een

eventuele herindeling van de gemeente Doesburg met andere gemeenten moet wel tot gevolg hebben dat de gemeente beter geëquipeerd is om invulling en vorm te geven aan toekomstige bestuurlijke en maatschappelijke opgaven. Terzijde wil ik nog opmerken dat een te eenzijdige oriëntatie op de kleinstedelijke problematiek wellicht de gemeente Doesburg onvoldoende recht doet. Afgelopen jaren is de gemeente Doesburg op adequate wijze erin geslaagd om zijn artikel 12-status te beëindigen. Tevens beschikt de gemeente over een sterk toeristisch-recreatief karakter.

Motie over de gemeente Doesburg

Tijdens de plenaire behandeling heeft een meerderheid van de Tweede Kamer (*Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 855, nr. 19*) een motie over de gemeente Doesburg aangenomen. In de motie wordt het kabinet verzocht om binnen een jaar met voorstellen te komen voor gemeentelijke herindeling voor de gemeente Doesburg, waarbij een samenvoeging van de gemeente Angerlo, Zevenaar en Doesburg uitdrukkelijk bij die overwegingen wordt betrokken. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP constateerden dat na intrekking van het amendement-Fierens cs. en de aanvaarding van de motie-Fierens op zijn minst politieke onduidelijkheid is ontstaan over de toekomst van de gemeente Doesburg en daarmee samenhangend over die van de gemeenten Angerlo en Zevenaar. Het had deze leden bevreemd, dat deze motie in stemming is gebracht zonder daaraan voorafgaand het oordeel van het kabinet te vragen. Derhalve vroegen deze leden mij of ik voornemens ben om deze motie uit te voeren. Daarbij benadrukten zij dat het uiterst curieus is met dit wetsvoorstel de positie van Doesburg ongewijzigd te laten, terwijl uitvoering van de motie weinig anders kan betekenen dan dat binnen een jaar de desbetreffende gemeenten opnieuw worden geconfronteerd met een ingrijpende herindeling cq opheffing. Tevens vroegen de leden van de ChristenUnie en de SGP-fractie hoe het kabinet de provincie en de gemeenten denkt te betrekken bij de uitvoering van de motie. De leden van de CDA-fractie vroegen wat ik voornemens ben om met deze motie te doen. Tevens stelden zij dat meer ruimte bieden voor een nadere indeling van Doesburg met (een) andere gemeente(n) van onderop niet zou misstaan en naar het oordeel van deze leden ook nu nog als een beter uitgangspunt gold. Zij vroegen of ik deze visie op dit punt deel. De leden van de VVD-fractie hadden tevens diverse vragen over deze motie. Zij zouden graag van mij vernemen of ik inmiddels initiatieven ter zake ontplooid heb en of ik bereid ben om de gemeente Doesburg in de gelegenheid te stellen zelf daarvoor initiatieven te nemen. De leden van de SP-fractie zouden ook graag willen weten of ik inmiddels contact heb opgenomen met het college en de raad van Doesburg om de toekomstige positie van de gemeente te bespreken. In dit kader vroegen de leden van de VVD-fractie mij of het nog mogelijk is om delen van de in het wetsvoorstel voorgestelde gemeenten Zevenaar en/of Bronckhorst alsnog onderdeel kunnen worden van de gemeente Doesburg. Daarbij viel volgens deze leden in het bijzonder te denken aan de dorpen Angerlo en Drempt, die aangewezen zijn op de voorzieningen in Doesburg. Verder vroegen de leden van de CDA-fractie mij of ik de vorming van een nieuwe gemeente met grondgebied aan beide zijden van de rivier de IJssel wel of niet uitsluit. Overigens vroegen de leden van de ChristenUnie en de SGP-fractie het kabinet om uitsluitel te geven over haar handelen, zodat de Eerste Kamer voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel weet of nog rekening moet worden gehouden met een «amendering-achteraf» binnen een jaar?

Naar mijn mening staat niet in de motie te lezen dat een samenvoeging van Zevenaar, Angerlo en Doesburg de enige optie is. Met de leden van de CDA-fractie deel ik de visie, dat gezien de criteria in het beleidskader de gemeente Doesburg de mogelijkheid moet hebben om eerst zelf te verkennen op welke wijze zij met gemeenten een (verplichtende)

samenwerking wil aangaan. Het beleidskader gemeentelijke herindeling onderschrijft het belang van initiatieven vanuit gemeenten om tot samenvoeging te komen.

De gemeente Doesburg heeft inmiddels het initiatief genomen. Op 25 februari 2004 heeft de gemeente Doesburg mij geïnformeerd, dat het college in overleg met het raadspresidium besloten heeft om oriënterende besprekingen te voeren met (vertegenwoordigers van) de nieuw te vormen gemeenten Bronckhorst en Zevenaar en de bestaande gemeente Rheden. Doel van de overleggen is om mede richting te geven aan een eventueel herindelingsproces. Daarbij heeft de gemeente Doesburg tegelijkertijd aangegeven, dat ook mogelijkheden van samenwerking uitdrukkelijk betrokken worden. Vanuit het perspectief van de criteria in het beleidskader gemeentelijke herindeling heb ik de gemeente Doesburg gevraagd of zij mij na afronding van de gesprekken op de hoogte wil brengen van de uitkomsten van de oriënterende besprekingen. Tevens heb ik het college van de gemeente Doesburg gevraagd om de provincie Gelderland goed van de ontwikkelingen op de hoogte te houden. Inmiddels heeft overleg met de gemeente Rheden en met de gemeenten Zevenaar en Angerlo plaatsgevonden. Tevens wordt op korte termijn met een vertegenwoordiging van de Bronckhorst-gemeenten gesproken. Ook heeft een overleg met een gedeputeerde van de provincie Gelderland plaatsgevonden. Afsproken is dat de mate van de betrokkenheid van de provincie afhankelijk is van de fase in het proces. Het college van de gemeente Doesburg is voornemens om de uitkomsten van deze gesprekken met de raad te bespreken. Van de besluitvorming in de raad en het verloop van de gesprekken word ik daarna op de hoogte gebracht. Van belang vind ik dat de gemeente Doesburg op dit moment de mogelijkheid geboden krijgt om op open wijze met alle omliggende gemeenten en de provincie te spreken. Nadat het gemeentebestuur van Doesburg mij geïnformeerd heeft over de besprekingen, zal ik op basis van de uitkomsten nader overleggen over een eventuele herindeling met de betrokken gemeente en met de provincie. Daarbij wil ik niet op voorhand bepaalde opties voor een herindeling uitsluiten. In deze hecht ik een grote waarde aan een zorgvuldig proces.

5. Financiële aspecten

De leden van de SP-fractie vroegen of ik een raming kan geven van de te verwachten kosten van de voorgestelde gemeentelijke herindelingen. Tevens vroegen de leden van de GroenLinksfractie of het kabinet bereid is om bij de betrokken gemeenten te inventariseren hoeveel arbeidsuren ambtenaren besteed hebben aan de herindeling en hoeveel geld uitgegeven is aan externe arbeidsbureaus. Voor gemeentelijke herindelingen geldt, dat de extra kosten van een herindeling niet van rijkswege worden begroot. Een dergelijke raming is daarmee niet beschikbaar. De directe kosten van de herindeling worden binnen het gemeentefonds gecompenseerd via een forfaitair systeem. Die uitkering op grond van de maatstaf herindeling wordt gedurende vier jaar verstrekt. De hoogte van de uitkering is afhankelijk van het aantal gemeenten en het aantal inwoners dat betrokken is bij een herindeling. De hoogte van deze uitkering heeft onlangs de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) op verzoek van de Tweede Kamer onderzocht aan de hand van enige recente herindelingen in Overijssel. De Rfv concludeerde dat de maatstaf in deze gevallen in voldoende mate tegemoet kwam aan de met herindeling gemoeide kosten. In dit kader is een belangrijke overweging om de kosten van de herindeling niet vanuit het Rijk te inventariseren, omdat het tot de autonomie van de gemeenten behoort hoe zij invulling willen geven aan het herindelingsproces. Dit heeft tevens betrekking op beslissingen betreffende de inzet van ambtelijke en externe krachten. Indien sprake is

van excessieve uitgaven op dit gebied, dan zal de provinciale toezicht-
houder dergelijke uitgaven echter wel opmerken.

De leden van de fracties van D66 en de OSF vroegen voor welke te
vormen combinaties van huidige gemeenten geldt, dat zij na de samen-
voeging een kleinere uitkering uit het gemeentefonds krijgen dan zij nu
gezamenlijk ontvangen. Tevens vroegen deze leden hoeveel de
gemeenten daardoor moeten inleveren. De algemene uitkering van de
meeste nieuwe gemeenten zal enigszins lager uitvallen dan de som van
de samenstellende delen. Dit is vooral terug te voeren op het wegvallen
van de vaste bedragen van de afzonderlijke gemeenten alsmede op de
verlaging van de schaalfactor sociale dienst. Binnen de verdeel-
systematiek van het gemeentefonds zijn dit maatstaven die bedoeld zijn
om de negatieve financiële effecten van kleinschaligheid te compenseren.
Uiteraard vervalt de noodzaak van zo'n compensatie bij schaalvergroting
van gemeenten. Voor het overige is de algemene uitkering ongevoelig
voor herindelingen. Gemiddeld gaat het om een verlaging van de
algemene uitkering van ongeveer 2%. Aangenomen mag worden dat de
nieuwe gemeenten dit effect kunnen opvangen door besparingen binnen
hun organisaties. De extra kosten van kleinschaligheid vallen immers ook
weg.

Onderstaande tabel geeft de meest actuele raming van de effecten voor
de algemene uitkering voor alle nieuwe gemeenten in vergelijking met de
algemene uitkering van de samenstellende gemeenten. De tabel geeft de
bedragen van de maatstaf herindeling over de gehele periode van vier
jaren.

Raming van de effecten op de algemene uitkering (in miljoenen €)

Nieuwe gemeenten	Effect algemene uitkering	Maatstaf herindeling
Aalten	- 0,3 mln	+ 2,6 mln
Berkelland	- 1,1 mln	+ 8,2 mln
Bronckhorst	- 1,3 mln	+10,0 mln
Deventer	- 0,4 mln	+ 2,4 mln
Doetinchem	- 0,4 mln	+ 2,5 mln
Groenlo	- 0,3 mln	+ 2,7 mln
Lochem	- 0,4 mln	+ 3,0 mln
Montferland	- 0,4 mln	+ 3,2 mln
Oude IJsselstreek	- 0,3 mln	+ 3,4 mln
Zevenaar	- 0,3 mln	+ 2,4 mln
Zutphen	± 0,0 mln	+ 2,7 mln
Totaal	- 5,2 mln	+43,1 mln

Vanuit het Rijk hebben geen onderzoeken plaatsgevonden, die betrekking
hadden op het daadwerkelijk afnemen van de omvang en de kosten van
de ambtelijke apparaten na herindeling, in antwoord op de vraag van de
leden van de fracties van D66 en de OSF. Deze leden vroegen in dit kader
of niet een tegengesteld effect kan optreden, omdat opschaling juist tot
meer specialisatie kan leiden. De nieuwe gemeente heeft de verantwoor-
delijkheid om de organisatie zodanig in te richten, dat op een adequate en
gedegen wijze de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven opgepakt
worden. Vanuit die hoedanigheid zijn gemeenten het meest aangewezen
om te evalueren of de bijeenvoeging van de ambtelijke organisaties tot
een kostenbesparing heeft geleid. Het bereiken van kostenbesparing kan
een proces van enige jaren zijn. De maatstaf kosten herindeling in de
eerste vier jaren is onder meer bedoeld om dit proces mogelijk te maken.
Als gemeenten na de herindeling de organisatie zodanig aanpassen, dat
de nieuwe gemeente aan haar maatschappelijke en bestuurlijke opgaven
kan voldoen, dan kan dit op onderdelen in de ambtelijke organisatie tot
meer specialisatie leiden. De evaluatie van de samenvoeging kan zich
onder meer richten op de mate en de consequenties van specialisatie voor

de organisatie. Een vaak gedeeld uitgangspunt is dat specialisatie tot kostenbesparing leidt, omdat beleids- en uitvoeringsvraagstukken op een meer doeltreffende en efficiënte wijze getackeld kunnen worden. Algemene uitgavenstijgingen van een nieuwe gemeente hoeven niet per definitie te wijten zijn aan specialisatie, maar kunnen ook een andere achtergrond hebben. In voorkomende gevallen zouden algemene uitgavenstijgingen gebaseerd kunnen zijn op toegenomen ambities in het lokaal beleid. Een dergelijk causaal verband is echter niet op voorhand te constateren.

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