

Vergaderjaar 1998–1999

**26 528**

## **Wijziging van de grens tussen de gemeenten Deventer en Gorssel, tevens provinciegrens tussen Overijssel en Gelderland**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

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

#### **1. Inleiding**

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de huidige grens tussen de gemeenten Deventer en Gorssel, tevens provinciegrens tussen Overijssel en Gelderland, te wijzigen. De grenscorrectie strekt ertoe ten behoeve van de toekomstige realisering van een bedrijventerrein Epse-noord grondgebied van de gemeente Gorssel aan de gemeente Deventer over te dragen. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om, met het oog op een doelmatig grensbeloop, grondgebied van de gemeente Deventer aan de gemeente Gorssel toe te voegen. De grenswijziging is neergelegd in een ontwerp-regeling, die op 1 juli 1998 door provinciale staten van Overijssel is vastgesteld<sup>1</sup>. Omdat de provinciebesturen van Gelderland en Overijssel van oordeel verschillen over de wenselijkheid van deze grenscorrectie, is zij niet voorbereid door een interprovinciale commissie als bedoeld in artikel 11 van de Wet algemene regels herindeling (arhi), maar is de procedure, omschreven in artikel 13 van de Wet arhi gevolgd.

#### **2. Voorgeschiedenis**

Bij koninklijk besluit van 20 november 1998 (Stb. 1998, 653) is een algemene maatregel van bestuur vastgesteld om de onderhavige grenscorrectie per 1 januari 1999 te realiseren. Daarbij werd ervan uitgegaan dat de grenscorrectie op basis van artikel 12 van de Wet arhi bij algemene maatregel van bestuur diende te geschieden. Op 8 en 11 december 1998 zijn tegen dit besluit twee bezwaarschriften ingediend, één namens de raad van de gemeente Gorssel en één namens de Vereniging woonmilieu Epse en twee particulieren, en is de president van de rechtbank te Zutphen, sector bestuursrecht, door bezwaardenden verzocht een voorlopige voorziening te treffen tegen deze algemene maatregel van bestuur. In zijn uitspraak op deze verzoeken d.d. 24 december 1998 (nrs 98/1255 en 98/1268 WET 29) heeft de president van de rechtbank Zutphen de bestreden algemene maatregel van bestuur, die zoals gezegd effectief moest worden per 1 januari 1999, geschorst. Indien tussen de betrokken provincies geen overeenstemming bestaat over de wenselijkheid, moet naar het voorlopig oordeel van de president onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds interprovinciale grenscorrecties die bij algemene

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

maatregel van bestuur worden vastgesteld met toepassing van artikel 12 van de Wet arhi en anderzijds interprovinciale grenscorrecties die bij wet tot stand komen, waarbij artikel 13 van de Wet arhi is toegepast. Omdat de provincie Overijssel in dit geval om toepassing had verzocht van artikel 13, had volgens de president formele wetgeving moeten volgen in plaats van een algemene maatregel van bestuur. De artikelen 12 en 13 van de Wet Arhi moeten volgens de president los van elkaar worden gezien als verschillende mogelijkheden om te komen tot een interprovinciale grenscorrectie. Als gevolg van deze uitspraak is de grenscorrectie niet effectief geworden.

Na de uitspraak op het verzoek om voorlopige voorziening is het bezwaarschrift, ingediend namens de raad van de gemeente Gorssel, gegrond verklaard voor zover werd aangevoerd dat de grenscorrectie niet bij algemene maatregel van bestuur, maar bij wet had moeten plaatsvinden. Het andere bezwaarschrift is niet-ontvankelijk verklaard omdat deze bezwaarden niet konden worden aangemerkt als belanghebbenden. Het besluit op de bezwaarschriften is gepubliceerd in Stb. 1999, 102. De motivering van dit besluit ten aanzien van de betekenis van de artikelen 12 en 13 van de Wet arhi sluit aan bij de redenering in de uitspraak van de president van de rechtbank Zutphen.

Om de grenscorrectie (zo mogelijk per 1 januari 2000) alsnog te kunnen realiseren, is overgegaan tot de indiening van dit wetsvoorstel. Het koninklijk besluit van 20 november 1998 (Stb. 653) zal bij afzonderlijke algemene maatregel van bestuur worden ingetrokken.

### **3. Grenswijziging tussen Deventer en Gorssel**

Ingevolge deze grenscorrectie gaat enerzijds circa 180 ha grondgebied over van de gemeente Gorssel naar de gemeente Deventer. Anderzijds gaat 13,7 ha grondgebied over van de gemeente Deventer naar de gemeente Gorssel. De grenswijziging tussen de gemeenten Deventer en Gorssel is nadrukkelijk complementair aan de gemeentelijke herindeling van de gemeenten Deventer, Diepenveen en Bathmen. Deze gemeentelijke herindeling heeft geresulteerd in een samenvoeging van de gemeenten Deventer en Diepenveen, alsmede de toevoeging van het op het grondgebied van de gemeente Bathmen gelegen Oxerveld aan de nieuwe gemeente Deventer (Wet van 2 juli 1998, Stb. 460). Van de aanvang aan van zowel de procedure tot gemeentelijke herindeling van de gemeenten Deventer, Diepenveen en Bathmen, als de procedure tot grenswijziging tussen de gemeenten Deventer en Gorssel heeft het provinciebestuur van Overijssel de onderlinge samenhang onderstreept. Vervolgens is die samenhang in de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van de gemeenten Deventer, Diepenveen en Bathmen vanaf de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht (kamerstukken I en II 1997/98, 25 653).

Door de combinatie van de gemeentelijke herindeling met Diepenveen en Bathmen (gedeeltelijk) met de onderhavige grenscorrectie zal Deventer in voldoende mate in staat zijn vanuit haar regionale centrumfunctie haar opgaven over een langere periode naar behoren uit te voeren en op eigen grondgebied de noodzakelijke woningbouw- en bedrijvenlocaties te ontwikkelen.

#### *Bedrijventerrein Epse-noord*

De grenswijziging is er op gericht, dat grondgebied van de gemeente Gorssel – gelegen ten noorden van het dorp Epse – overgaat naar de gemeente Deventer. Dit grondgebied kan dan door de gemeente Deventer

worden benut voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein. Dit bedrijventerrein, «Epse-noord», zal direct aan de autosnelweg A-1 gelegen zijn.

De ruimtelijke ontwikkelingsvisie van het stadsgewest Stedendriehoek Apeldoorn – Deventer – Zutphen gaat uit van een ontwikkelingsperspectief van twee regionale bedrijventerreinen in het stadsgewest, gelegen aan de A1. Het ene regionale bedrijventerrein is relatief op Apeldoorn georiënteerd, het andere op Deventer. De keuze voor twee regionale bedrijventerreinen hangt samen met de doelstelling onnodige mobiliteitseffecten te vermijden en recht te doen aan het tripolaire karakter van het stadsgewest. Het stadsgewest heeft vervolgens onderzoek verricht met betrekking tot de vraag, welke locatie voor het regionale bedrijventerrein bij Deventer het meest geschikt is. Hiervoor kwamen Posterenk, Bathmen en Epse-noord het meest in aanmerking. De uitkomst van het onderzoek wees eenduidig in de richting van Epse-noord. Deze conclusie werd indertijd gedragen door alle relevante partijen in het stadsgewest: de provincies en de gemeenten, uitgezonderd de gemeente Gorssel. Provinciale staten van Gelderland distantieerden zich van deze visie en betrekken het standpunt, dat de Stedendriehoek kan volstaan met één regionaal bedrijventerrein. Dit ene regionale bedrijventerrein zou dan het in de provincie Gelderland gelegen terrein Apeldoorn-oost zijn. Door deze opvatting te volgen zouden echter niet alleen de resultaten van samenwerking in stadsgewestelijk verband worden doorkruist, maar wordt ook afbreuk gedaan aan het tripolaire karakter van het stadsgewest. Deventer zou hierdoor eenzijdig worden gedupeerd.

Gelet op de behoefte van de gemeente Deventer aan op eigen grondgebied te ontwikkelen en direct door de A-1 te ontsluiten bedrijventerreinen heeft de grenswijziging tussen de gemeenten Deventer en Gorssel een hoge prioriteit. Op de behoefte aan bedrijventerrein van de gemeente Deventer zal in paragraaf 4 nader worden ingegaan.

In de arhi-procedure, die heeft geresulteerd in onderhavige grenswijziging, is door het provinciebestuur stilgestaan bij de nadelige effecten van de ontwikkeling van een bedrijventerrein Epse-noord op het dorp Epse en is ingegaan op de mogelijkheden de woonbebouwing in en nabij Epse zoveel mogelijk te ontzien.

Dit thema is ook aan de orde gesteld in de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van de gemeenten Deventer, Diepenveen en Bathmen (kamerstukken II 1997/98, 25 653 nr. 7, blz. 11 en 12). Door de regering is in dit verband naar voren gebracht, dat het goede woon- en leefmilieu van het dorp Epse bijzondere aandacht krijgt, en dat een zeer ruime buffer tussen het bedrijventerrein en het dorp, alsmede interne milieuzonering, mogelijke overlast dient te voorkomen. Hierbij is aangetekend, dat deze maatregelen het meest adequaat gestalte krijgen, indien ze kunnen worden genomen onder verantwoordelijkheid en binnen het grondgebied van de gemeente die belast is met de ontwikkeling van het bedrijventerrein.

De provinciebesturen van zowel Gelderland als Overijssel hebben aangegeven, dat industriële activiteiten op het toekomstige bedrijventerrein Epse-noord in ieder geval niet binnen circa 200 meter van de woonbebouwing van Epse moeten plaatsvinden. Op de kaart behorende bij de door provinciale staten van Overijssel vastgestelde ontwerp-regeling is het bedrijventerrein, en daarmee de bufferzone, ook volgens die zienswijze globaal aangeduid. De uiteindelijke planologische bepaling van het bedrijventerrein zal overigens zijn beslag moeten krijgen in ruimtelijke plannen van de gemeente en de provincie, dat wil zeggen in het bestemmingsplan, respectievelijk het streekplan.

Bij de behandeling door de Tweede Kamer van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van de gemeenten Deventer, Diepenveen en Bathmen is door middel van het amendement-Kamp c.s. (kamerstukken II 1997/98, 25 653, nr. 11) enerzijds de gemeente Bathmen buiten de fusie met de gemeente Deventer gelaten, maar anderzijds het gehele Oxerveld binnen de gemeentegrenzen van Deventer gebracht. De indieners van het amendement hebben onder meer overwogen, dat het Oxerveld in de toekomst kan worden betrokken bij de keuze voor locaties voor bedrijfsvestiging. Het Gelderse provinciebestuur heeft voorgesteld het gehele Deventer grondgebied ten zuiden van de A-1, of tenminste het Oxerveld, aan de gemeente Gorssel over te dragen. Die suggestie impliceert een ontwikkeling waarmee geen recht wordt gedaan aan de wens van de Tweede Kamer. Ik volg dan ook het voorstel van het provinciebestuur van Overijssel.

Bij de keuze van een locatie voor een op Deventer georiënteerd regionaal bedrijventerrein was het Oxerveld onvoldoende interessant om nader onderzoek naar te doen. Drie andere locaties scoorden op voorhand beter. Het Oxerveld geldt daarom niet als voorkeurslocatie. Bezwaren van uiteenlopende aard, planologisch en financieel, overheersen. Een bedrijventerrein Oxerveld zou worden gesitueerd in de landgoederengordel Deventer en brengt meer nadelen van ecologische en landschappelijke aard met zich mee dan bedrijventerreinen op andere locaties. Het versnipperde karakter en de relatief problematische ontsluiting van het Oxerveld leggen een hypotheek op de financiële uitvoerbaarheid van deze locatie. De afstand tussen de A1 en het Oxerveld is anderhalve kilometer. Wanneer het gebied volledig ontsloten wordt, vergt dat een tracé van zo'n 4,5 kilometer. Tegen de achtergrond van deze bezwaren zijn met betrekking tot het Oxerveld minder uitgewerkte studies verricht en weinig gegevens beschikbaar. Niettemin lijkt de ontwikkeling van deze oppervlakte van 150 hectare theoretisch mogelijk. Wel zal bedacht moeten worden dat het landgoed Oxe, diverse bospercelen en de relatief omvangrijke infrastructuur de uiteindelijk beschikbare netto-oppervlakte aanzienlijk zullen beperken. De locaties Epse-noord en Colmschate-noord verdienen daarom de voorkeur. Pas nadat deze twee locaties in vergaande mate zijn ontwikkeld, zal het Oxerveld – in afweging met alternatieve locaties – in beeld komen.

#### *Doelmatig grensbeloop*

Naast de overgang van grondgebied van de gemeente Gorssel naar de gemeente Deventer in verband met de ontwikkeling van het bedrijventerrein Epse-noord gaat ook een bescheiden grondgebied over van de gemeente Deventer naar de gemeente Gorssel. Het betreft 13,7 ha, gelegen ten zuiden van de A-1, aan de rivier de IJssel. Door deze aanpassing zal de gemeentegrens een doelmatiger beloop verkrijgen.

#### **4. Behoeftte aan bedrijventerrein gemeente Deventer**

Voor bedrijventerreinen geldt dat het moeilijk is voor een periode van 25 jaar exacte behoeftteramingen te maken. Economische ontwikkelingen, die sterk bepalend zijn voor de behoeftte aan bedrijventerreinen, zijn aan de invloed van vele externe factoren onderhevig. Deze factoren laten zich niet allemaal even goed voorspellen. Bovendien maken conjunctuurontwikkelingen, die zich binnen een periode van 25 jaar per definitie voordoen, de toekomstige behoeftten in zekere zin grilliger. Met alle voorzichtigheid die bij dergelijke ramingen in acht dient te worden genomen, kan met zekerheid gesteld worden dat de huidige hoeveelheid

uit te geven bedrijventerrein voor de komende 25 jaar veruit onvoldoende is. Wil Deventer – een stad met een bovengemiddeld werkloosheidspercentage – haar potenties ten volle kunnen benutten, dan zal er voldoende ruimte voor het accommoderen van nieuwe bedrijventerreinen moeten zijn.

In opdracht van de provincie Overijssel zijn met gebruikmaking van CPB-scenario's prognoses opgesteld, die wijzen op een (netto)behoefte die fluctueert tussen 180 en 300 hectaren voor de komende 25 jaar. De provinciale verkenningen waren bescheidener: er is rekening gehouden met een benodigde oppervlakte van minimaal 180 hectaren netto, die bestaat uit een behoefte van 150 hectaren plus de capaciteit van een «ijzeren voorraad» van vijf maal de jaarlijks uit te geven hoeveelheid. De raming van 180 hectaren komt overeen met de afspraken die hierover met het Rijk in het kader van de Actualisering Vinex zijn gemaakt. Zij is ook gehanteerd bij de verkenningen omtrent de bedrijventerreinbehoefte die in (interprovinciaal) stadsgewestelijk verband zijn uitgevoerd. Dat de provincie met haar ramingen voor een bescheiden benadering kiest wordt onderstreept door de uitgifte van gronden in 1997, die met 13 hectaren ruim tweemaal hoger is dan de aanname van zes hectaren per jaar.

Op 1 januari 1999 beschikte de gemeente Deventer over 25,3 hectaren direct uitgeefbaar bedrijventerrein, waarvan op 5 hectaren een optie rust. Van deze direct uitgeefbare terreinen is slechts 15 hectaren aaneengesloten op het bedrijventerrein Handelspark. De overige terreinen betreffen verspreid liggende locaties op de andere bedrijventerreinen of op locaties die elders in Deventer ontwikkeld worden. In grootte variëren deze locaties van 1,1 tot 2,5 hectaren.

Daarnaast is binnenstedelijk nog 23 hectaren in voorbereiding. Ook dit zijn verspreid liggende locaties van 0,7 tot 3,0 hectaren. Het beschikbaar komen van het terrein Colmschate-noord levert op termijn 55 hectaren bedrijventerrein op. Naar verwachting zal het terrein Colmschate-noord in verband met noodzakelijke voorbereidingen niet eerder beschikbaar komen voor uitgifte dan in het jaar 2002. Hieruit blijkt dat de voorraad bedrijventerrein voor de komende 25 jaar onvoldoende is.

De onderhavige grenscorrectie leidt tot een toegevoegde bedrijventerrein-capaciteit voor de gemeente Deventer van 55 hectare. Met de toevoeging van het terrein Colmschate-noord (eveneens 55 hectare), de beschikbare 25 hectaren terrein en de binnenstedelijk in voorbereiding zijnde 23 hectaren leidt dit tot een totale capaciteit van 158 hectaren uit te geven bedrijventerrein. Voor de overige 22 hectaren zal Deventer te zijner tijd de voorbereiding van andere locaties ter hand moeten nemen.

In de jaren 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 en 1998 zijn respectievelijk 5,6, 6,1, 3,5, 6,0, 13,0 en 8,3 hectaren bedrijventerrein uitgegeven. De voorspoedige ontwikkeling in 1997 is te danken aan het gereedkomen van het bedrijventerrein Handelspark dat zeer gunstig gelegen is aan de A1. Hiermee wordt aangetoond dat een gunstig gelegen bedrijventerrein voor Deventer cruciale potenties heeft en dat dat van belang is voor de versterking van de economische positie van de stad met een uitstraling voor de regio.

Op de korte termijn is de behoefte aan bedrijventerrein zeer urgent te noemen. Wanneer bedacht wordt dat het voor een gemeente in zijn algemeenheid zeer gewenst is te beschikken over de reeds genoemde ijzeren voorraad van vijf maal de jaarlijks uit te geven hoeveelheid, dan kan worden vastgesteld dat Deventer hierop op dit moment sterk aan het interen is, zelfs indien wordt uitgegaan van de door de provincie Overijssel gehanteerde cijfers (uitgifte van 6 hectaren bedrijventerrein per jaar). Het aanbod dat er op dit moment buiten het bedrijventerrein

Handelspark beschikbaar is, is versnipperd van karakter. Het betreft verspreid liggende locaties met een kleine oppervlakte (max. 2,9 hectaren). Gelet op de gebruikelijke ontwikkelingstijd voor nieuwe bedrijventerreinen moet er nu al voor worden gevreesd dat Deventer enige tijd niet in staat zal zijn bedrijventerrein uit te geven.

De behoefte aan ruimte voor bedrijventerreinen is niet alleen kwantitatief, maar zeker ook kwalitatief van aard. Voor het optimaal benutten van de economische potenties van een centrumstad als Deventer moet een gedifferentieerd aanbod van bedrijventerreinen kunnen worden aangeboden. Mits dit gedifferentieerde aanbod van terreinen kan worden gedaan, is voor Deventer een aantal clusters bijzonder kansrijk: media, grafische industrie, agro-business, zakelijke dienstverlening en metaal. In veel gevallen zal Colmschate-noord daarvoor niet interessant zijn, omdat daar meer reguliere industrie, vaak in de wat zwaardere milieucategorieën, geaccommodeerd zal worden. Maar ook de locatie de Kar, gelegen nabij Apeldoorn, is niet altijd interessant, omdat daar de aansluiting op het bestaande bedrijfsleven in het betreffende cluster ontbreekt. Apeldoorn richt zich immers weer op andere clusters, zoals informatietechnologie, distributie en verzekeringswezen. Complementair aan Colmschate-noord en de Kar zijn voor Deventer andere alternatieven noodzakelijk.

## **5. Financiële aspecten**

De onderhavige grenscorrectie brengt met zich dat circa 180 ha grondgebied overgaat van de gemeente Gorssel naar de gemeente Deventer. Daarnaast gaat ter wille van een doelmatig grensbeloop een gebied van geringe omvang over van de gemeente Deventer naar de gemeente Gorssel. Het gaat goeddeels om onbebouwd land. Het aantal overgaande woningen/boerderijen en niet-woningen is gering. De financiële gevolgen voor de gemeente Gorssel bestaan voornamelijk uit een geringe vermindering van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en een beperkte vermindering van de opbrengst aan onroerende-zaakbelastingen. Tegenover deze wegvallende inkomsten zullen ook wegvallende uitgaven staan. Deze zijn moeilijk te kwantificeren. De gevolgen voor de gemeente Deventer zijn, globaal gezien, spiegelbeeldig aan die voor de gemeente Gorssel.

## **6. Inwerkingtreding**

Deze wet treedt de dag na publicatie in werking en de grenscorrectie zou op grond van artikel 1, onderdeel f, van de Wet arhi per 1 januari 2000 effectief kunnen worden bij een spoedige parlementaire behandeling. Aangezien geen van de drie gevallen zich voordoen, genoemd in artikel 52, tweede lid, van de Wet arhi, hoeven in dit geval geen tussentijdse raadsverkiezingen te worden gehouden. De parlementaire behandeling dient, om de grenscorrectie per 1 januari 2000 effectief te laten worden, te zijn afgerond voor eind december 1999.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper