

Vergaderjaar 2002–2003

**28 855****Gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers en Bathmen, tevens wijziging van de grens tussen de provincies Gelderland en Overijssel****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING****Inhoudsopgave**

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

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Totstandkoming van herindelingsadvies</b>	<b>2</b>
2.1	Procedurele aspecten	3
2.2	Provinciaal herindelingsbeleid	3
2.3	Herindelingsbeleid van het kabinet	4
2.4	Wijziging van de provinciegrens	5
<b>3.</b>	<b>De inhoud van het wetsvoorstel</b>	<b>5</b>
3.1	Inleiding	5
3.2	De nieuwe gemeenten	6
3.2.1	De gemeente Zevenaar	6
3.2.2	De gemeente Montferland	7
3.2.3	De gemeente Bronckhorst	7
3.2.4	De gemeente Terborg	8
3.2.5	De gemeente Aalten	8
3.2.6	De gemeente Groenlo	9
3.2.7	De gemeente Berkelstreek	9
3.2.8	De gemeente Lochem	10
3.2.9	De gemeente Zutphen	11
3.3	Grenscorrecties	11
3.3.1	De gemeente Doetinchem	11
3.3.2	De gemeente Rijnwaarden	11
<b>4.</b>	<b>Overige aspecten</b>	<b>12</b>
4.1	Datum van herindeling	12
4.2	Tussentijdse verkiezingen	12
4.3	Naamgeving van gemeenten	12
4.4	Indeling in politieregio's en arrondissementsrechtbanken	13
<b>5.</b>	<b>Financiële aspecten</b>	<b>13</b>
<b>6.</b>	<b>Bijlage: Herindelingsadvies provinciale staten<sup>1</sup></b>	

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## 1. INLEIDING

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de gemeentelijke indeling in de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers 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. Het is gebaseerd op het herindelingsadvies, dat provinciale staten van Gelderland in hun vergadering van 27 februari 2002 hebben vastgesteld. Het voorstel dat de provincie heeft gedaan, is getoetst aan de hoofdlijnen van het herindelingsbeleid van het kabinet. De afwegingen die mede op grond van het herindelingsbeleid zijn gemaakt, hebben ertoe geleid dat in dit gebied 25 gemeenten worden samengevoegd tot negen daadkrachtige gemeenten. Bovendien worden de grenzen van twee andere gemeenten gewijzigd.

Het voorstel van de provincie past naar de mening van het kabinet goed binnen het beleidskader gemeentelijke herindeling. In dit wetsvoorstel is het herindelingsadvies van de provincie niet in zijn geheel gevolgd. Er is een aantal aanpassingen aangebracht met betrekking tot de samenvoeging van Doetinchem en Zelhem en de samenvoeging van Vorden, Hengelo (Gelderland), Steenderen, Hummelo en Keppel en Doesburg. Naast een toetsing op hoofdlijnen van de beleidsinhoudelijke afwegingen is de door de provincie gevolgde procedure getoetst aan de wettelijke voorschriften en de zorgvuldigheid.

Mijn ambtsvoorganger heeft geoordeeld, dat besluitvorming over het herindelingsadvies kort voor de Tweede-Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 niet juist zou zijn. Om die reden heeft hij zich beperkt tot het treffen van een aantal voorbereidende stappen. Na het aantreden van het huidige kabinet heb ik het herindelingsadvies met grote voortvarendheid ter hand genomen teneinde de betrokken gemeenten zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de toekomstige indeling.

### *Leeswijzer*

De totstandkoming van het herindelingsadvies en de indeling van de gemeenten in het wetsvoorstel komen in hoofdstuk 2 aan de orde. Tevens wordt ingegaan op het herindelingsbeleid, dat ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel. Het derde hoofdstuk gaat in op het karakter en het belang van de nieuw te vormen gemeenten. Elke nieuwe gemeente wordt gepresenteerd in een aparte paragraaf. Vervolgens komen in hoofdstuk 4 onder meer de datum van herindeling, de tussentijdse verkiezingen en de naam van de nieuwe gemeenten aan de orde. Het vijfde hoofdstuk gaat in op de financiële aspecten van deze herindeling.

Onderhavig voorstel is veelomvattend en beslaat een groot gebied. Om die reden is er voor gekozen in het wetsvoorstel zowel een overzichtskaart van het gehele relevante gebied, als afzonderlijke meer gedetailleerde kaarten van alle in het voorstel betrokken (nieuwe) gemeenten op te nemen. Dit vergroot de kenbaarheid van het grensbeloop van de betreffende gemeenten.

## 2. TOTSTANDKOMING VAN HERINDELINGSADVIES

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de totstandkoming van het provinciale voorstel. In paragraaf 2.1 komt de procedure die de provincie heeft gevolgd aan de orde. In paragraaf 2.2 wordt aandacht besteed aan het provinciaal herindelingsbeleid. Paragraaf 2.3 ziet op het herindelingsbeleid van het kabinet. De laatste paragraaf gaat in op de wijziging van de provinciegrens, omdat de nieuwe Gelderse gemeente Lochem de huidige Overijsselse gemeente Bathmen binnen haar gemeentegrenzen sluit.

## **2.1 Procedurele aspecten**

Ik wil mijn waardering uitspreken voor de uitgebreide wijze waarop de provincie deze herindeling heeft voorbereid.

De discussie over versterking van het lokaal bestuur in de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers heeft een lange voorgeschiedenis. In de jaren negentig zijn voor alle genoemde gebieden «toogdagen» (regionale bijeenkomsten) gehouden, waar gesproken is over gemeentelijke herindeling. In mei 1999 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de gemeenten in de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers uitgenodigd voor «ronde-tafelgesprekken» die in het kader van de Stuurgroep Krachtige Gemeenten hebben plaatsgevonden. Het rapport van deze Stuurgroep De Zeeuw benadrukte dat de provincie een initiërende, stimulerende en faciliterende rol kan vervullen bij gemeentelijke herindeling. Begin 1999 heeft de Commissie Algemene Zaken uit provinciale staten zich voor een dergelijke rol uitgesproken.

De provincie Gelderland heeft daarna bij brieven van 6 juli en 1 augustus 2000 de betrokken gemeentebesturen geïnformeerd over de plannen van de provincie om tot een sterk lokaal bestuur te komen. In september 2000 heeft de provincie Gelderland in een overleg met alle betrokken gemeenten aangegeven waarom de provincie een Arhi-procedure wenste te starten. Bij brief van 23 november 2000 zijn alle gemeentebesturen uitgenodigd voor het open overleg. Deze fase is op 24 januari 2001 gestart en is beëindigd op 1 mei 2001. Op 1 juni 2001 is het herindelingsontwerp bekend gemaakt en kregen de burgers en de gemeenteraden tot 1 november 2001 de mogelijkheid hun standpunt over het herindelingsontwerp te geven. De schriftelijke reacties van de bewoners en de standpunten van de gemeenteraden zijn daarna betrokken bij de voorbereiding van het herindelingsadvies van provinciale staten. Provinciale staten hebben het herindelingsadvies op 27 februari 2002 definitief vastgesteld en op 21 maart 2002 aan mijn ambtsvoorganger toegezonden, waarna besluitvorming aan het nieuwe kabinet werd overgelaten. Alvorens onderhavig voorstel in voorbereiding te nemen, hechtte ik aan overleg met het provinciebestuur en alle betrokken gemeentebesturen. Dit overleg heeft op 14 oktober 2002 plaatsgevonden. Op basis van de resultaten van dit overleg, alsmede nadere informatie die mij nadien werd aangereikt, is het voorstel tot stand gekomen.

## **2.2 Provinciaal herindelingsbeleid**

De statencommissie Algemene Zaken heeft ter voorbereiding van het open overleg met de genodigde gemeenten (mei-juni 2001) een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden geformuleerd, dat door de provincie is gebruikt als leidraad bij de gesprekken. De statencommissie heeft bij het formuleren van de uitgangspunten aangegeven, dat zij grote waarde hecht aan het criterium «herindeling van onderop». Gemeenten zouden optimaal de ruimte moeten krijgen om voorstellen van onderop te formuleren. De bedoeling hiervan was dat de betrokkenen de herindeling zoveel mogelijk in de volle breedte zouden dragen.

Samengevat wordt door de provincie gekozen voor een pragmatische benadering waarbij nieuwe gemeenten passen binnen de functionaliteit van de regio en de plaats die de gemeente daarin inneemt. De samenhang tussen kernen van gemeenten is daarbij ook een sterk oriëntatiepunt. De grootte van de gemeente is geen doorslaggevend criterium. De nieuwe gemeenten moeten in beginsel hun taken zelfstandig kunnen uitvoeren en over voldoende bestuurskracht beschikken om een substantieel pakket van uitvoerende, sturende en verdelende lokale taken te kunnen behartigen. Concrete knelpunten moeten worden opgelost en eigen initiatieven van gemeenten worden zoveel mogelijk gerespecteerd, voor zover zij binnen het totaalbeeld van de nieuwe gemeentelijke indeling passen.

#### *Veranderingen in het voorstel gedurende de procedure*

Het herindelingsontwerp, zoals dat naar aanleiding van het open overleg tussen provincie en gemeenten is opgesteld, heeft als gevolg van de inspraakreacties op een aantal punten wijzigingen ondergaan. In grote lijnen is het gevolg van die wijzigingen geweest dat in het herindelingsadvies grootschalige landelijke gemeenten zijn voorgesteld. Verder is het grensbeloop op meerdere onderdelen gewijzigd.

Provinciale staten hebben het voorstel voor het herindelingsadvies nog beperkt geamendeerd. Er vindt een grenscorrectie plaats tussen de gemeente Zutphen en de gemeente Gorssel, zodat de gemeente Zutphen de mogelijkheid krijgt om het industrieterrein bij Eefde verder te ontwikkelen.

#### *Afwijkingen van het advies van provinciale staten*

Het herindelingsadvies is het resultaat van een uitvoerige provinciale procedure. Dit advies wordt met onderhavig voorstel op hoofdlijnen gevolgd. Op een drietal onderdelen wordt afgeweken van het herindelingsadvies. Het betreft de positie van de gemeente Doesburg, de positie van de huidige gemeente Zelhem en de grens tussen de nieuwe gemeenten Berkelstreek en Groenlo. Deze afwijkingen worden in hoofdstuk 3 verder toegelicht.

### **2.3 Herindelingsbeleid van het kabinet**

Bij voorstellen voor gemeentelijke herindeling staat voor het kabinet voorop, dat deze hun basis vinden in een voorstel van de betrokken gemeenten zelf, of van de provincie. In het strategisch akkoord is met zoveel woorden vastgelegd, dat het kabinet zonder zo'n voorstel geen gemeentelijke herindeling zal entameren. Bij herindelingsvoorstellen hecht het kabinet zeer aan een stevig draagvlak onder de bevolking, respectievelijk bij betrokken gemeenten en provincies.

Parallel aan de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel is door het kabinet een nieuw beleidskader gemeentelijke herindeling geformuleerd. Hierin wordt de richting van het herindelingsbeleid, zoals aangegeven in het strategisch akkoord, nader uitgewerkt.

Het kabinet zal bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen zes criteria betrekken:

- een optimaal draagvlak onder de bevolking van de betrokken gemeenten wordt nagestreefd;
- de nieuwe gemeente schept goede voorwaarden voor een sterke bestuurlijke en ambtelijke organisatie, gericht op kwalitatief bestuur en dienstverlening;
- het resultaat van de herindeling is duurzaam: wanneer wordt gekozen voor herindeling, is het van belang dat de voorgestelde nieuwe gemeente goed is toegerust voor een langere periode en moet worden voorkomen dat deze nieuwe gemeente binnen afzienbare termijn bij een volgende herindeling wordt betrokken;
- bij de nieuwe gemeente is sprake van een goede en logische interne samenhang;
- de nieuwe gemeente draagt bij aan een goede regionale samenhang en evenwichtige bestuurlijke verhoudingen, waarbij wordt voorkomen dat voor buurgemeenten of andere betrokken gemeenten een «rest-problematiek» ontstaat;
- met de voorgestelde indeling wordt aan de betrokken gemeente de planologische ruimte geboden, die noodzakelijk is voor de goede uitoefening van taken of functies van die gemeente.

Bij de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel zijn bovengenoemde criteria inderdaad gewogen. Voorzover relevant wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan op de toepassing van deze criteria.

## **2.4 Wijziging van de provinciegrens**

Het herindelingsadvies van provinciale staten bevat tevens het voorstel om de Gelderse gemeenten Lochem en Gorssel samen te voegen met de Overijsselse gemeente Bathmen. De gemeente Bathmen heeft afgelopen jaren meerdere malen onderdeel uitgemaakt van een herindelingsvoorstel. Door aanvaarding van het amendement-Kamp c.s. in de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Deventer, Diepenveen en Bathmen (kamerstukken II, 1997/1998, 25 653, nr. 9) is Bathmen buiten de samenvoeging met Deventer gebleven. Daarbij heeft de Kamer in de motie-Hoekema c.s. (kamerstukken II, 1997/1998, 25 653, nr. 12) tevens uitgesproken dat Bathmen bij een volgend herindelingsvoorstel in Overijssels verband moet worden betrokken. Vervolgens hebben zowel het provinciebestuur van Overijssel als dat van Gelderland een herindelingsadvies vastgesteld. Het advies van Overijssel strekte tot samenvoeging van de gemeenten Bathmen en Deventer, in Overijssels verband; het advies van Gelderland tot samenvoeging van de gemeenten Bathmen, Gorssel en Lochem in Gelders verband. Het kabinet heeft zich hierop beraden en is in dit wetsvoorstel ertoe gekomen om een samenvoeging van Bathmen, Gorssel en Lochem voor te stellen overeenkomstig het advies van provinciale staten van Gelderland.

## **3. DE INHOUD VAN HET WETSVORSTEL**

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk worden eerst per deelgebied kort de huidige bestuurlijke constellatie en de keuzes voor herindeling beschreven. Voorzover aan de orde, wordt ingegaan op mogelijke varianten van herindeling.

#### *Arnhem, Westervoort, Duiven, Doesburg en Winterswijk*

De gemeenten Arnhem, Westervoort, Duiven en Winterswijk participeerden in de arhi-procedure, die aan het herindelingsvoorstel ten grondslag ligt. Het overleg met deze gemeenten heeft er toe geleid, dat zij geen deel uitmaken van het herindelingsadvies.

Voor Arnhem geldt dat zowel het gemeentebestuur als het provinciebestuur van mening zijn, dat het Industrieschap A12 voldoende voorziet in de behoefte tot economische ontwikkeling van Arnhem. 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.

De gemeenten Duiven en Westervoort hebben beiden tijdens het open overleg aangegeven, dat zij graag zelfstandig willen blijven. De vorming van het Industrieschap A12 voldoet ruimschoots aan de behoeften van de gemeente Westervoort. Overigens is de gemeente Westervoort primair een beheergemeente. Het merendeel van de gemeente is bebouwd en het overige grondgebied is niet voor woondoeleinden geschikt (water en uiterwaarden). Voor de gemeente Duiven geldt dat zij afgelopen jaren sterk in inwonertal is toegenomen. De gemeente is van 8 000 naar 26 000 inwoners gegroeid en hervindt langzaam haar evenwicht. De recente

groei van de gemeente en haar betrokkenheid bij het Industrieschap A12 biedt voldoende mogelijkheden om de komende jaren zelfstandig te blijven.

In het herindelingsadvies maakt de gemeente Doesburg onderdeel uit van de gemeente Bronckhorst [Vorden, Steenderen, Hengelo (Gelderland), Hummelo en Keppel en Doesburg]. De overige vier gemeentebesturen hebben aangegeven, dat zij hieraan niet de voorkeur geven, omdat de gemeente Doesburg niet hetzelfde landelijke karakter heeft als die overige vier gemeenten.

De problematiek van Doesburg is kleinstedelijk van aard en zal niet alleen met een herindeling opgelost kunnen worden. Dit heeft de provincie ook onderkend. De provincie heeft in het herindelingsontwerp geconstateerd, dat een versterking van het oplossingsvermogen van die problematiek kan worden gevonden indien met een soortgelijke gemeente met dezelfde problematiek zal worden gefuseerd of indien de nieuwe gemeente een zodanige bestuurs- en beleidskracht kan ontwikkelen, dat de problematiek wel op een behoorlijke wijze kan worden aangepakt. De overige vier Bronckhorstgemeenten vormen met hun landelijk karakter onvoldoende een aanvulling op de gemeente Doesburg.

De gemeente Doesburg heeft zelf aangegeven, dat zij graag deel uitmaakt van de gemeente Bronckhorst en zich wil oriënteren op de Achterhoek. Zij ziet geen heil in een samenvoeging met de gemeente Angerlo en Zevenaar, een optie die als alternatief zou kunnen worden overwogen. Van deze gemeenten heeft de raad van Angerlo benadrukt, dat hij wel met Doesburg wil samengaan als de oriëntatie van deze gemeente op de Liemers is gericht. Zevenaar heeft zich echter evenals Doesburg tegen een dergelijke samenvoeging uitgesproken. Doesburg maakt daarom geen deel uit van onderhavig wetsvoorstel.

De betrokkenheid van de gemeente Winterswijk bij het open overleg heeft niet tot een herindelingsvoorstel geleid. Het gemeentebestuur van Winterswijk is een voorstander van een herindeling met omliggende gemeenten zoals Aalten en Lichtenvoorde, maar deze gemeenten hebben zich voor een andere samenvoeging uitgesproken. Het provinciebestuur is van mening, dat Winterswijk haar zelfstandigheid kan behouden, een opvatting die het kabinet goed kan volgen.

## **3.2 De nieuwe gemeenten**

### *3.2.1 De gemeente Zevenaar*

Zowel in het provinciale als in het kabinetsbeleid wordt bij samenvoegingen het belang onderstreept van draagvlak bij de betreffende gemeenten. De gemeenten Zevenaar en Angerlo voldoen aan dit criterium. In het begin van de arhi-procedure opteerde Angerlo nog voor zelfstandigheid. Voor de gemeente Zevenaar heeft de provincie aangegeven, dat herindeling niet noodzakelijk is, omdat de gemeente een voldoende daadkrachtig lokaal bestuur heeft, dat zijn bestuurlijke en regionale functie adequaat vervult. Beide gemeenten waren echter van mening, dat een eventuele samenvoeging een meerwaarde voor het bestuur van beide gemeenten zou opleveren.

De gemeente Zevenaar heeft een sterke oriëntatie op bedrijvigheid. De gemeente Angerlo typeert zichzelf als een gemeente met een bovenregionale functie op het gebied van recreatie, maar heeft overigens het karakter van een beheergemeente. Met de samenvoeging van Angerlo en Zevenaar ontstaat een stevige Liemerse gemeente, die voor een breed takenpakket haar regisserende en uitvoerende rol zelfstandig kan vervullen. De nieuwe gemeente Zevenaar is een gemeente met aantrekkingskracht op verblijfsrecreatief en economisch gebied.

Daarbij is het wel van belang, dat de gemeente Zevenaar voldoende potentieel voor bedrijfseconomische en ruimtelijke ontwikkelingen heeft. De provincie heeft dit onderkend en heeft een grenscorrectie met Didam voorgesteld. De grenscorrectie met Didam is noodzakelijk vanwege de reikwijdte van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN). Met de voorgestelde nieuwe grens tussen de gemeenten Montferland en Zevenaar komt bovendien de autosnelweg A12 met de aangrenzende functionele omgeving tot aan de Duits-Nederlandse grens binnen de gemeente Zevenaar en hiermee tevens binnen de politieregio Gelderland-Midden te liggen. Het achterwege blijven van deze grenscorrectie had betekend dat de gemeente Montferland waarschijnlijk genoodzaakt was geweest aan het KAN deel te nemen. Gezien de functionaliteit van die gemeente vormt dit geen toegevoegde waarde.

### *3.2.2 De gemeente Montferland*

De samenvoeging van de gemeenten Didam, Bergh en Wehl leidt tot een landelijke gemeente, die qua functionaliteit overwegend toeristisch-recreatief is. Deze grote plattelandsgemeente kan voor een evenwichtiger bestuurlijke balans in de regio zorgen en biedt mogelijkheden tot het opbouwen van specifieke expertise waar de regio van kan profiteren. De gemeenten ondersteunen het provinciale voorstel tot samenvoeging. Het kabinet neemt dit voorstel dan ook over.

Ik ben met de provincie van mening, dat voor het totstandbrengen van een integraal bestuur de gemeente een eenduidige bestuurlijke en regionale functie moet vervullen. De ligging van de gemeente maakt haar bij uitstek geschikt om voor het landelijke gebied een daadkrachtig lokaal bestuur te voeren voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling en de belangenbehartiging van de burger op de terreinen zoals verkeer, vervoer, volkshuisvesting, economie en grondbeleid.

De oriëntatie van de gemeente Montferland zal voornamelijk op de Achterhoek gericht zijn. De grenscorrectie met Zevenaar brengt de autosnelweg A12 en het knooppunt van de A12 met de autosnelweg A18 geheel binnen de grenzen van die gemeente.

### *3.2.3 De gemeente Bronckhorst*

Het herindelingsadvies van provinciale staten voorziet in een fusie van de gemeenten Vorden, Hengelo (Gelderland), Steenderen, Hummelo en Keppel en Doesburg. De gemeenteraden van Hengelo, Vorden, Steenderen en Hummelo en Keppel hebben de wens uitgesproken tot een fusie van deze gemeenten met de gemeente Zelhem.

De gemeente Zelhem is in het herindelingsadvies samengevoegd met de gemeente Doetinchem. Het belang van de samenvoeging van de stedelijke gemeente Doetinchem met de plattelandsgemeente Zelhem is volgens de provincie – gelet op de aard en het karakter van de Achterhoek – dat een stedelijke gemeente als Doetinchem ook plattelandskenners zou moeten verkrijgen en niet uitsluitend een stedelijk karakter zou hebben. Zowel bij het gemeentebestuur van Doetinchem als bij het gemeentebestuur van Zelhem stuit de samenvoeging van beide gemeenten op bedenkingen. Het gemeentebestuur van Doetinchem benadrukt, dat een fusie met geheel Zelhem met zijn agrarische functie alleen door toename van het aantal inwoners een meerwaarde voor de positie van Doetinchem heeft. De raad van Zelhem heeft zich voor de «VHS++-variant», de variant van de samenvoeging van de gemeenten Vorden, Hengelo, Steenderen, Hummelo en Keppel en Zelhem, uitgesproken. Ook het provinciebestuur heeft mij verklaard zich een dergelijke gemeente goed te kunnen voorstellen. Mijn conclusie is dat het draagvlak voor de «VHS++-variant» aanmerkelijk groter is, en derhalve de voorkeur geniet. De samen te voegen gemeenten passen op veel terreinen bij elkaar. De

gemeenten hebben een overwegend agrarische en recreatieve functie. Verder zijn zij ook in fysiek opzicht een eenheid. De inrichting van het landelijk gebied vertoont wat betreft structuur en landschap grote overeenkomsten. Overigens is de nieuwe gemeente een sterke partner voor het krachtenspel met de twee aangrenzende gemeenten Doetinchem en Zutphen, die voor het gebied een belangrijke regionale functie vervullen. De eenduidige functionaliteit van de gemeente maakt een integraal bestuur in een samenhangend gebied mogelijk.

#### *3.2.4 De gemeente Terborg*

Aanvankelijk aarzelden de gemeenten Wisch en Gendringen over de wenselijkheid van samenvoeging. De provincie gaf aan, dat zij voor deze gemeenten niet persé op een herindeling aanstuurde. Gezien de uitgangspunten van haar beleid zou zij wel een samenvoeging «van onderop» honoreren. Gedurende het herindelingsproces hebben de beide gemeenten besloten samen te gaan. Een dergelijke gemeente zou een bestuurskrachtige gesprekspartner zijn, wanneer ook de andere gemeenten in de Achterhoek opgeschaald zijn.

Het kabinet beoordeelt de fusiewens positief. Er bestaan veel functionele overeenkomsten tussen beide gemeenten. De gemeenten Wisch en Gendringen zijn beide moderne landelijke gemeenten, waarbij Gendringen over meer industriële bedrijvigheid beschikt dan Wisch. Beide gemeenten zijn sterk op Doetinchem georiënteerd voor hun voorzieningen. De nieuw te vormen gemeente heeft een belangrijke opgave bij het behouden van het evenwicht in de regio. De nieuwe gemeente wordt bijna even groot als de gemeente Doetinchem en kan de gemeente Doetinchem steunen bij het behoud van een goed financieel-economisch draagvlak voor de regionale voorzieningen. De raden van beide gemeenten hebben bij het provinciebestuur aangegeven, dat zij daadwerkelijk bereid zijn met de gemeente Doetinchem samen te werken indien dit het behoud van de centrumvoorzieningen in Doetinchem voor de regio garandeert.

#### *3.2.5 De gemeente Aalten*

De gemeente Aalten is een gemeente van meer dan 18 000 inwoners die met een oppervlakte van 8 000 hectare een omvangrijk gedeelte van de Achterhoek beslaat. De gemeente is landelijk van aard en beschikt over enige industriële bedrijvigheid. De 8 700 inwoners van Dinxperlo wonen tegen de Nederlands-Duitse grens aan op een gebied van ruim 1 300 hectaren. De gemeente heeft dezelfde ruimtelijke en economische oriëntatie als de gemeente Aalten.

Tijdens het herindelingsproces bleek dat de gemeente Dinxperlo de voorkeur geeft aan zelfstandigheid. De gemeente Aalten respecteert deze wens. Anderszins zou zij graag met de gemeente Dinxperlo samengaan. In het herindelingsadvies acht het provinciebestuur de bestuurskracht van Dinxperlo onvoldoende om een zelfstandig voortbestaan van de gemeente langer te rechtvaardigen. Het uitblijven van een herindelingsvoorstel zal ertoe leiden, dat Dinxperlo op korte termijn opnieuw in een herindelingsdiscussie wordt betrokken. Deze analyse van de provincie is van bijzonder belang. De samenvoeging van Aalten en Dinxperlo betekent de vorming van een krachtige plattelandsgemeente, die een belangrijke taak heeft bij het behoud van de landschappelijke waarden en de rurale ontwikkelingen.

Het streven naar zelfstandigheid baseert de gemeente Dinxperlo op haar bijzondere positie als grensgemeente. Volgens de gemeente zou de «grensproblematiek» in een groter verband met de gemeente Aalten ondergesneeuwd raken. Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor de initiatieven die de gemeente Dinxperlo onderneemt om de betekenis van bestaande staatsgrenzen met het oog op de Europese eenwording te



relativeren. Verder wil ik benadrukken dat ten eerste de schaalvergroting geen belemmering hoeft te vormen voor een adequaat grensbeleid. Voor de Duitse grensgemeente van Dinxperlo (Bocholt) geldt, dat in 1975 de toen nog zelfstandige gemeente Süderwick samengevoegd werd met de stad Bocholt, een gemeente met thans 74 000 inwoners. Uit de praktijk van de afgelopen 28 jaar blijkt, dat dit geen negatief effect heeft gehad op de grensoverschrijdende samenwerking. Ten tweede vormt een grotere gemeente vaak een krachtiger gesprekspartner. De nieuw te vormen gemeente is voldoende toegerust om de grensproblematiek van de huidige gemeente Dinxperlo op adequate wijze te blijven behartigen en ik heb er vertrouwen in dat dit ook met het nodige enthousiasme zal gebeuren.

### *3.2.6 De gemeente Groenlo*

De gemeenten Groenlo en Lichtenvoorde hebben in de fase van open overleg en het daaropvolgend traject uitgesproken, dat in het licht van de voorgestelde herindeling zij voorstander zijn van een samenvoeging van beide gemeenten. Het provinciebestuur kan zich in deze samenvoeging vinden en heeft bij het trekken van grenzen de kern Zwolle (Gelderland) aan de nieuwe gemeente Groenlo toegevoegd. De kern Zwolle is overwegend georiënteerd op de kern Groenlo. Overigens geldt voor de kern Holterhoek, die thans op het grondgebied van Lichtenvoorde ligt, dat deze kern met een grenscorrectie bij de gemeente Berkelstreek wordt gevoegd. De oriëntatie van deze kern is hoofdzakelijk op Eibergen gericht. Deze samenvoeging kan op een goed draagvlak rekenen van de beide gemeenten. Tevens zorgt de samenvoeging voor het ontstaan van een krachtige plattelandsgemeente, die een belangrijke taak heeft in het stimuleren en faciliteren van economische bedrijvigheid voor de regio. Het kabinet is overigens van mening, dat de nieuwe gemeente betekenisvol aan kracht wint, indien het nu nog grensoverschrijdende bedrijventerrein geheel binnen deze gemeente komt te liggen. Ik ben geen voorstander van de loop van de voorgestelde gemeentegrens. Het bedrijventerrein is nog in ontwikkeling en de ligging in twee gemeenten kan belemmerend werken voor een eenduidige ontwikkeling. Daarom heb ik voorgesteld het grensbeloop ten gunste van de gemeente Groenlo aan te passen. De ligging van het bedrijventerrein is gunstig ten opzichte van Groenlo en zou in de gemeente Berkelstreek excentrisch zijn. Het bedrijventerrein concentreert zich op de grotere en zwaardere bedrijvigheid van de huidige, respectievelijk nieuwe gemeenten Winterswijk, Aalten, Groenlo en Berkelstreek. Groenlo ligt centraal ten opzichte van de overige gemeenten. Omdat de stedelijke kern van Groenlo ook op geringe afstand van het bedrijventerrein ligt, is het belangrijk dat het evenwicht tussen de woonkern en het industrieterrein goed behartigd wordt. Met de voorgestelde nieuwe grens komt het bedrijventerrein royaal binnen de grenzen van de nieuwe gemeente te liggen.

### *3.2.7 De gemeente Berkelstreek*

In het herindelingsontwerp van de provincie was in een samenvoeging van de gemeenten Borculo, Ruurlo en Neede voorzien. Tijdens de inspraakperiode heeft de gemeente Eibergen aangegeven, dat zij met deze gemeenten samengevoegd wilde worden tot een grote landelijke gemeente Berkelstreek. Toentertijd hebben de gemeenteraden van de vier gemeenten een gezamenlijk standpunt omtrent de samenvoeging van hun gemeenten ingenomen. In het vervolg van het proces heeft Ruurlo meerdere malen aangegeven, dat zij bovenal zelfstandig wil blijven. De gemeente heeft echter wel aangegeven bij een samenvoeging deel te willen uitmaken van de gemeente Berkelstreek. Tussen de gemeenten bestaat een grote mate van samenhang op agra-

risch, natuurlandschappelijk en toeristisch-recreatief gebied. Verwacht mag worden, dat de nieuwe gemeente de komende decennia dezelfde opgaven kent. Met de voorgestelde samenvoeging is naar de mening van het kabinet gewaarborgd, dat een integraal bestuur met een eenduidige functie in het gebied mogelijk is. De nieuwe gemeente wordt een krachtige plattelandsgemeente met een belangrijke taak voor het behoud en het ontwikkelen van natuur en de daaraan te relateren toeristische functies.

### *3.2.8 De gemeente Lochem*

De gemeenten Bathmen en Gorssel hebben ondanks eerdere herindelingsvoorstellen, gericht op fusie van Bathmen en Deventer, al in een vroeg stadium samenwerking gezocht. De raad van Bathmen heeft daarbij aangegeven, dat zij als gemeente naar Gelderland zou willen overgaan. Een Interprovinciale Commissie heeft zich over dit voorstel gebogen. Uit dit overleg kwam onder meer naar voren, dat een samenvoeging van Gorssel en Bathmen niet voldoende omvang heeft om een bestuurskrachtige gemeente te vormen. De gemeente Gorssel heeft hieropvolgend voorgesteld om Lochem in het voorstel te betrekken. De gemeenten Gorssel en Lochem vertonen qua karakter veel overeenkomsten. Beide gemeenten zijn landelijk van aard. Lochem vervult in tegenstelling tot Gorssel wel meer een regionale functie. Aanvankelijk stond de gemeente Lochem niet overwegend positief tegen een dergelijke samenvoeging. Dit maakte het voor de Interprovinciale Commissie ook moeilijk om tot een eenduidig oordeel te komen. In december 2001 hebben de raden van de gemeenten Gorssel, Bathmen en Lochem echter aangegeven, dat zij ongedeeld samen willen gaan tot een Groene Graafschaps-gemeente. Voor de provincies Overijssel en Gelderland betekent de samenvoeging, dat de provinciegrens wijzigt. Het grondgebied van de huidige gemeente Bathmen gaat naar de provincie Gelderland over. Het kabinet is een voorstander van een dergelijke samenvoeging, die gebaseerd is op een groot draagvlak bij de gemeenten. Met de vorming van deze nieuwe gemeente met een plattelandskarakter ontstaat een nieuwe bestuurskrachtige gemeente met een breed takenpakket, die de lokale regisserende en uitvoerende rol zelfstandig kan vervullen. Het kabinet heeft het vertrouwen dat Bathmen een volwaardig onderdeel van de nieuwe gemeente zal zijn.

De gemeentebesturen zijn inmiddels voortvarend begonnen met het inventariseren en uitwerken van de kansen en mogelijkheden van deze nieuwe gemeente. De gemeenten hebben onder meer een stuurgroep ingesteld, die een visie op de nieuwe gemeente ontwikkelt, en een bijzondere ondernemingsraad ingesteld, die een belangrijke taak te vervullen heeft bij de belangenbehartiging van het personeel in de verschillende gemeenten.

#### *Veiligheidsregio's*

Overigens hebben de provincie Overijssel en de gemeente Deventer als één van de mogelijke knelpunten bij de voorgestelde nieuwe gemeente aangegeven dat de provinciegrens meanderend rond de A1 komt te liggen. Dit zou vanuit het oogpunt van veiligheid belemmerend kunnen werken, omdat in de nabijheid van steden deze onder één bestuurlijke regie zou moeten blijven. Het kabinet heeft deze problematiek nadrukkelijk in zijn afweging betrokken. Geconstateerd kan worden, dat de problematiek geen gevolgen heeft voor de territoriale congruentie van veiligheidsregio's; die is hoe dan ook verzekerd. In het vertrouwen dat overigens goede coördinatieafspraken worden gemaakt tussen de regio's, acht het kabinet de voorgestelde samenvoeging beslist verantwoord. De veiligheid op het grondgebied van de huidige gemeente Bathmen kan zeker adequaat worden gewaarborgd.

### 3.2.9 De gemeente Zutphen

De gemeente Zutphen vervult een belangrijke regionale en stedelijke functie voor de Graafschap. Verder maakt zij onderdeel uit van het regioverband de Stedendriehoek met onder meer de gemeenten Apeldoorn en Deventer. De gemeente Warnsveld is voornamelijk een beheergemeente. De ruimte voor economische en ruimtelijke ontwikkelingen is in die gemeente zeer beperkt.

Ondanks dat de gemeente Warnsveld haar zelfstandigheid wil behouden, is het provinciebestuur van mening dat deze voor de toekomst niet haalbaar is. De kernen Zutphen en Warnsveld zijn in aanzienlijke mate met elkaar verweven. Deze verwevenheid is er niet alleen wat betreft geografische ligging, maar ook op sociaal-cultureel en maatschappelijk gebied. De gemeente Warnsveld vreest dat de samenvoeging met zich mee brengt, dat er onvoldoende aandacht is voor de buitengebieden van Warnsveld. De vrijwillige herindeling van de gemeenten Oss en Ravenstein heeft een goede ervaring opgeleverd dat de samenvoeging van een stedelijke en plattelandsgemeente geen probleem behoeft te zijn en ook op basis van vrijwilligheid mogelijk is. De vroegere gemeente Ravenstein, die aanzienlijk kleiner was dan de gemeente Oss, heeft eigenstandig een herindeling met de gemeente Oss voorgesteld. Een belangrijke voorwaarde voor deze herindeling was het oprichten van een dorpsraad in Ravenstein. Het is goed voorstelbaar dat de nieuwe gemeente Zutphen op adequate wijze recht doet aan de gemeenschap van Warnsveld.

Voor de economische ontwikkeling van de nieuwe gemeente Zutphen hebben provinciale staten voorgesteld het grondgebied van het regionaal bedrijventerrein «Eefde», dat thans behoort tot de gemeente Gorssel, over te dragen. De samenvoeging met Warnsveld en de grenscorrectie met Eefde is naar mijn mening noodzakelijk voor het behoud van de regionale positie van Zutphen in de Graafschap.

## 3.3 Grenscorrecties

### 3.3.1 De gemeente Doetinchem

In het herindelingsadvies van provinciale staten werd de gemeente Zelhem samengevoegd met de gemeente Doetinchem, ondanks dat gebleken was dat beide gemeenten hiervan afwijkende voorkeuren hadden. Een herindeling van Doetinchem met Zelhem levert, ook naar de mening van Doetinchem, slechts beperkte meerwaarde op voor de bestuurlijke en economische opgaven, waar de gemeente Doetinchem de komende decennia mee te maken krijgt.

Het huidige grondgebied van de gemeente Doetinchem biedt niet genoeg ruimte voor de noodzakelijke economische ontwikkeling en bedrijvigheid. Onderhavig voorstel draagt in navolging van het herindelingsadvies van provinciale staten bij aan de beantwoording van die ruimtebehoefte door een bescheiden grenscorrectie met Wehl.

Deze grenswijziging leidt er niet toe dat het inwonertal van één van de betrokken gemeenten met 10 procent of meer zal toe- of afnemen. Op grond van artikel 52 van de Wet algemene regels herindeling is daarmee geen tussentijdse raadsverkiezing nodig.

### 3.3.2 Gemeente Rijnwaarden

Een in omvang beperkt deel van de gemeente Zevenaar gaat over naar de gemeente Rijnwaarden. Deze grenswijziging leidt er niet toe dat het inwonertal van één van de betrokken gemeenten met 10 procent of meer zal toe- of afnemen. Op grond van artikel 52 van de Wet algemene regels herindeling is daarmee geen tussentijdse raadsverkiezing nodig. Het

toevoegen van grondgebied aan de gemeente Rijnwaarden versterkt de groene functionaliteit van deze gemeente. Het nieuwe grensbeloop valt samen met de natuurlijke afbakening van het natuurgebied Gelderse Poort.

#### **4. OVERIGE ASPECTEN**

##### **4.1. Datum van herindeling**

Het streven van het kabinet is erop gericht, dat deze herindeling zijn beslag kan krijgen op 1 januari 2004. De provincie en de betrokken gemeenten zijn nu vele jaren bezig met de voorbereiding van deze herindeling. Spoedige inwerkingtreding zou daarom ook wenselijk zijn.

##### **4.2 Tussentijdse verkiezingen**

Wanneer mogelijk zou blijken de behandeling van het wetsvoorstel voor het zomerreces van 2003 af te ronden met het oog op de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen en de herindeling dus per 1 januari 2004 effectief kan zijn, zullen de herindelingsverkiezingen in november of december 2003 plaatsvinden. Deze tussentijdse verkiezingen hebben geen effect voor de reguliere gemeenteraadsverkiezingen, die medio maart 2006 worden gehouden.

Indien de beoogde herindelingsdatum van 1 januari 2004 niet kan worden gehaald, zal de herindeling waarschijnlijk op 1 januari 2005 effectief zijn. In dit geval worden de herindelingsverkiezingen eind 2004 gehouden. Zoals gesteld vinden de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen plaats in april 2006. Zonder nadere regeling zou de situatie ontstaan, dat de zittingstermijn van de nieuwe raden na de herindelingsverkiezingen slechts 1 jaar en 4 maanden bedraagt.

Die situatie is ongewenst en daarom wordt in het onderhavige voorstel de voorziening getroffen dat in het geval binnen twee jaar na de herindelingsdatum reguliere verkiezingen plaatsvinden deze verkiezingen niet worden gehouden in de op grond van dit voorstel nieuw ingestelde gemeenten.

De zittingsduur van de nieuwe raden zal dan een periode van 5 jaar en 4 maanden beslaan: van 1 januari 2005 tot medio maart 2010.

De nieuwe gemeentebesturen en de nieuwe gemeentelijke organisaties hebben hierdoor meer tijd om zich goed te verankeren in de na de herindeling ontstane bestuurlijke organisatie.

##### **4.3 Naamgeving van gemeenten**

Met betrekking tot de naamgeving van de nieuw gevormde gemeenten kan nog het volgende worden opgemerkt. Voor het wetsvoorstel zijn de namen zoals die zijn voorgesteld door de provincie overgenomen. Van de betrokken gemeenten hebben mij geen verzoeken bereikt in afwijking daarvan nieuwe namen voor te stellen. Indien mij evenwel tijdig een dergelijk verzoek mocht bereiken, ben ik zeker bereid dit te overwegen. Hierdoor kunnen dan voor de nieuwe gemeenten onnodige lasten worden voorkomen. Tevens gaat de nieuwe gemeente direct van start met haar nieuwe naam wat een belangrijke impuls kan geven. Overigens hebben gemeenten op grond van artikel 158 van de Gemeentewet zelf de bevoegdheid hun naam te wijzigen.

#### 4.4 Indeling in politieregio's en arrondissementsrechtbanken

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de nieuwe gemeente Montferland valt onder de politieregio Noord- en Oost-Gelderland. Dit betekent dat het grondgebied van de gemeente Didam niet langer tot de regio Gelderland-Midden behoort. Verder geldt voor de gemeente Bathmen dat de gemeente na herindeling niet meer onder de regio «Jsselland» ressorteert. De gemeente Lochem, waar Bathmen onderdeel van is, gaat deel uitmaken van regio Noord- en Oost-Gelderland.

Voor deze beide gemeenten geldt ook dat zij na herindeling onder een ander arrondissement vallen. De gemeenten Montferland en Lochem vallen allebei onder het arrondissement Zutphen. Didam behoorde vóórheen tot het arrondissement van Arnhem. De gemeente Bathmen maakte deel uit van het arrondissement van Zwolle. Verder is voor de advocaten en procureurs een overgangsbepaling opgenomen, zodat advocaten en procureurs die kantoor houden in een gemeente die als gevolg van dit herindelingsvoorstel naar een ander arrondissement overgaat, door de betrokken griffiers worden ingeschreven bij de rechtbank van het nieuwe arrondissement.

#### 5. FINANCIËLE ASPECTEN

De Provincie Gelderland heeft het herindelingsadvies, waarvan dit wetsvoorstel is afgeleid, vooral gebaseerd op functionele uitgangspunten. Overwegingen van financiële aard hebben een ondergeschikte rol gespeeld. Het advies is echter gebaseerd op de criteria, die de provincie heeft gesteld in haar leidraad voor het gemeentelijk herindelingsbeleid. Eén van die criteria is een gezonde financiële positie voor de herindelingsgemeenten.

Ook de nieuwe gemeenten, die zullen ontstaan na aanvaarding van dit wetsvoorstel, voldoen aan dit criterium. Tabel 1 toont het effect op het gemeentefonds, globaal geraamd op grond van de momenteel bekende gegevens over de algemene uitkering.

**Tabel 1. Raming van de effecten op de algemene uitkering (in miljoenen €)**

Nieuwe gemeenten	Effect algemene uitkering	Maatstaf herindeling
Zevenaar	- 0,3 mln	+ 2,5 mln
Montferland	- 0,7 mln	+ 5,9 mln
Bronkhorst	- 1,3 mln	+10,4 mln
Terborg	- 0,3 mln	+ 3,5 mln
Aalten	- 0,3 mln	+ 2,7 mln
Groenlo	- 0,3 mln	+ 2,8 mln
Berkelstreek	- 1,0 mln	+ 8,5 mln
Lochem	- 0,7 mln	+ 5,6 mln
Zutphen	± 0,0 mln	+ 2,8 mln
Totaal	- 4,9 mln	+44,7 mln

De algemene uitkering van de meeste nieuwe gemeenten zal enigszins lager uitvallen dan de som van samenstellende delen. Dit is vooral terug te voeren op het wegvallen van de vaste bedragen van 16 gemeenten alsmede op de verlaging van de schaalfactor sociale dienst. Binnen het gemeentefonds zijn deze verdeelmaatstaven bedoeld om compensatie te bieden voor de extra kosten van kleinschalige gemeenten. Uiteraard vervalt de noodzaak voor deze compensatie bij schaalvergroting. Aange-

nomen mag worden dat de nieuwe gemeenten dit effect kunnen opvangen door besparingen binnen hun organisaties.

De algemene uitkering van de nieuwe gemeente Zutphen zal – naar zich nu laat aanzien – niet teruglopen ten opzichte van de som van Zutphen (oud) en Warnsveld. De reden is een positief effect bij de maatstaven klantenpotentieel lokaal en regionaal. Dit effect ondersteunt de nagestreefde versterking van de positie van de centrumgemeente Zutphen. Ter bestrijding van de overgangskosten zullen de negen gemeenten in de vier jaren volgend op de herindeling een extra uitkering uit het gemeentefonds ontvangen op grond van de maatstaf herindeling. In totaal zal het gaan om circa € 45 miljoen. Dit is een zeer aanzienlijk bedrag dat binnen het kader van het gemeentefonds opgebracht moet worden door de overige Nederlandse gemeenten. Van dit bedrag zal 40% tot uitkering komen in het eerste jaar na de herindeling.

Door de vorming van de nieuwe gemeente Lochem gaat de huidige gemeente Bathmen van de provincie Overijssel over naar de provincie Gelderland. Deze overgang gaat voor de provincie Overijssel gepaard met een daling in de opbrengst van provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting met ongeveer 0,48% en een verlaging van de uitkering uit het provinciefonds van nog geen 0,7%. Tegenover deze vermindering van inkomsten voor de provincie Overijssel staat naar verwachting tevens een vermindering van uitgaven van deze provincie door de overgang van provinciale taken met betrekking tot de gemeente Bathmen naar het provinciebestuur van Gelderland.

Bovendien zal een verrekening plaatsvinden tussen de provincies Gelderland en Overijssel in verband met de overgang van rechten en verplichtingen ten gevolge van de wijziging van de provinciale indeling van de gemeente Bathmen. Ingevolge de Wet arhi gaan de rechten en verplichtingen van de provincie Overijssel met betrekking tot de gemeente Bathmen over op de provincie Gelderland.

Het geheel overziend meen ik dat de financiële positie van de nieuwe gemeenten voldoende is gewaarborgd.

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