

Paraaf auteur (1)

Notitie van de dienst : 5.1.2e
Auteur : 5.1.2e
Tel. nummer : 9076
Datum : 13 december 2001

5.1.2e

- (2) Inhoud notitie bekend bij : 5.1.2e
(3) en heeft instemming van :
(4) Afwijkende opvatting van :
(5) Kopie notitie gezonden aan : ged. Boxem
Notitie besproken in : p-beraad 17 december 2001

Financiële consequenties : geen (6)
Personele consequenties : geen (6)
Organisatorische consequenties : geen (6)
Informatieaspecten : wel (6)
Communicatieve aspecten : geen (6)

(7) Onderwerp:

Gemeentelijke herindeling Achterhoek, Graafschap en Liemers.

Toelichting:

Bijgaand treft u aan het statenvoorstel inzake de gemeentelijke herindeling in de Achterhoek, Graafschap en Liemers.

In uw vergadering van 4 december jl. heeft u het voorlopig herindelingsadvies vastgesteld. Op 6 december is een informatiebijeenkomst voor de betrokken gemeentebesturen gehouden, waar de gemeentelijke samenvoegingen zijn toegelicht. Daarop aansluitend heeft een persconferentie plaats gevonden.

Het voorlopig herindelingsadvies is thans verwerkt in bijgevoegd statenvoorstel. Zoals bekend zullen de woordvoerders herindeling uit Provinciale Staten een drietal informele hoorzittingen houden op 10, 14 en 15 januari 2002. Op 23 januari 2002 zal het voorstel aan de orde komen in de CAZ.

Bovenaan blz. 5 wordt melding gemaakt van een aantal onderzoeken, die als achtergrondinformatie zijn gebruikt bij de afwegingen in het herindelingsontwerp en -advies. In dit kader wordt opgemerkt, dat ook aan Rijnconsult (adviseur 5.1.2e) het verzoek is gedaan een essay omtrent het functioneren van de regio Achterhoek te schrijven. Helaas is geconstateerd dat ook het tweede concept van dit essay "niet rijp" is om als bijlage bij het

herindelingsadvies te worden opgenomen. Momenteel vindt hieromtrent overleg plaats met Rijnconsult.

Een samenvatting van de standpunten van de gemeenteraden is in hoofdstuk 2 van dit voorstel opgenomen. Voorts is een Reactienota bijgevoegd, waarin de ingebrachte zienswijzen in thema's zijn geclusterd en becommentarieerd. In hoofdstuk 3 worden de herindelingsvarianten per regio weergegeven. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de financiële consequenties.

ADVIES:

-bijgevoegd statenvoorstel vaststellen.

ARCHIEF

Statenvoorstel A-485

Herindelingsadvies

Achterhoek

Graafschap

Liemers

Vastgesteld door het college van Gedeputeerde

Staten van Gelderland op 18 december 2001.



- Lichtenvoorde-Groenlo inclusief Marienvelde en Zwolle, alsmede een grenscorrectie in de omgeving van de Ruurloseweg, waarbij grondgebied van Eibergen overgaat;
- Borculo-Ruurlo (exclusief Marienvelde)-Eibergen (exclusief het hiervoor bedoelde gebied)-Neede;
- Lochem-Gorssel-Bathmen;
- Zutphen-Warnsveld.

De gemeenten Duiven, Westervoort, Rijnwaarden, Winterswijk en Zevenaar blijven zelfstandig. Hoewel inwonertal niet bepalend is hebben wij, uitsluitend ter illustratie, het aantal inwoners van de nieuw te vormen gemeenten aangegeven op bijgevoegde kaartjes.

Ten aanzien van enkele gemeenten worden grenscorrecties, zoals hiervoor aangegeven, voorgesteld. Deze zullen na de vaststelling van het herindelingsadvies in overleg met de betrokken gemeenten nader worden uitgewerkt.

Na vaststelling van dit statenvoorstel, inhoudende een herindelingsadvies, zal het worden toegezonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met het verzoek om de indiening van een wetsvoorstel te bevorderen.

Bij brief van 14 september jl. heeft genoemde bewindsman ons in kennis gesteld van enkele mogelijke toekomstige discussiepunten met betrekking tot ons, in juni 2001, vastgestelde herindelingsontwerp. Bij de onderscheiden onderdelen van ons advies gaan wij daar, voor zoveel nodig, nader op in.

Een samenvatting van de standpunten van de gemeenteraden is in hoofdstuk 2 van dit voorstel opgenomen. Voorts is een Reactienota bijgevoegd, waarin de ingebrachte zienswijzen in thema's zijn geclusterd en becommentarieerd. In hoofdstuk 3 geven wij de herindelingsvarianten per regio weer. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de financiële consequenties.

== ==

Aan Provinciale Staten

1. INLEIDING

Mede aanleiding voor het starten van een procedure ingevolge de Wet Algemene regels herindeling in de Achterhoek, Graafschap en Liemers zijn geweest de bevindingen van de door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingestelde stuurgroep "Krachtige gemeenten". Om die reden worden hieronder de conclusies van de stuurgroep nog eens nader vermeld. Deze stuurgroep heeft op 23 april 2000 haar eindrapport "Gemeenten: meer dan lokaal bestuur" aan de minister aangeboden. Ten aanzien van het herindelingsgebied kwam zij tot de volgende conclusies:

Achterhoek en Graafschap

De problemen ten aanzien van plattelandsontwikkeling en -vernieuwing zijn dominant in het gebied. Het grote aantal en de ongelijkheid van de gemeenten in de regio doen afbreuk aan

Voorstel A - 485

de effectiviteit van het overleg, terwijl de positie van de centrumgemeenten als niet sterk wordt beschouwd. De stuurgroep meent dat de sociaal-economische en demografische ontwikkelingen nopen tot een bezinning op de gemeentelijke indeling in het gebied. Door alle gemeenten is de noodzaak erkend om te komen tot niet-vrijblijvende samenwerking op het vlak van strategische vraagstukken en knelpunten in de regio met minder partners. Samenwerking is volgens de stuurgroep noodzakelijk, ongeacht de (toekomstige) schaal van de inliggende gemeenten. Een aantal clusters van gemeenten heeft inmiddels uitgewerkte plannen gepresenteerd, die gericht zijn op schaalvergroting van de gemeenten. De stuurgroep is van mening dat deze initiatieven alle ruimte en ondersteuning verdienen en dat het proces dient te worden begeleid en gefaciliteerd door bijvoorbeeld de provincie. De afhankelijkheid van samenwerkingsverbanden is bij sommige gemeenten erg groot. De stuurgroep acht schaalvergroting noodzakelijk en vraagt in het bijzonder aandacht voor de centrumgemeenten.

Liemers

buiten verzoek

Voor het herindelingsgebied Achterhoek, Graafschap en Liemers hebben wij de uitgangspunten en criteria in acht genomen zoals deze zijn geformuleerd in het beleidsprogramma voor de periode 1999-2003, het beleidskader van het Rijk, het provinciaal beleidskader en de open overlegfase.

De tijdsplanning van de procedure past volledig in de met de betrokken gemeenten gemaakte afspraken in het aan de start van de wettelijke procedure voorafgaande overleg in september 2000.

Ruim voorafgaande aan de start van de wettelijke procedure en ook tijdens het verdere herindelingsproces hebben wij de Commissie Algemene Zaken uit Provinciale Staten voortdurend betrokken bij het verloop van de procedure. De commissie heeft uitgesproken van ons en van zichzelf een initiërende, stimulerende, faciliterende en "knopen doorhakende" rol te verwachten in het herindelingsproces.

Eveneens voorafgaande aan de start van de wettelijke procedure hebben wij de gemeentebesturen geïnformeerd over de van ons door het Rijk - mede naar aanleiding van het rapport van de stuurgroep "Krachtige gemeenten" - verwachte initiatieven. Daarbij hebben wij aangegeven de meest wenselijke vertaling van de conclusies van de stuurgroep en de Minister van BZK te willen invullen in overleg en samenspraak met de gemeenten.

Wij hebben de gemeenten de gelegenheid geboden zelf met voorstellen "van onderop" te komen.

Die voorstellen van de gemeenten hebben wij - voorzover zij bekend waren ten tijde van de opstelling van het herindelingsontwerp - en voorzover zij pasten binnen ons herindelingskader, meegenomen in bedoeld ontwerp van 12 juni 2001. Formeel is in het herindelingsgebied de procedure op basis van de Wet Arhi op 23 november 2000 met het uitnodigen van de gemeentebesturen voor open overleg van start gegaan. Tijdens het open overleg, dat plaatsvond van eind januari 2001 tot mei 2001 is met de gemeenten van gedachten gewisseld over mogelijke varianten en eigen voorstellen.

Op 12 juni 2001 hebben wij het herindelingsontwerp Achterhoek, Graafschap, Liemers vastgesteld. In dit ontwerp hebben wij tevens de wijziging van de Wet Arhi (inwerkingtreding februari 2001) gememoreerd. Conform bepalingen uit de Wet Arhi is dit plan gedurende de maanden juli tot oktober ter inzage gelegd. Vervolgens hebben de raden tot november 2001 de gelegenheid gehad een standpunt te bepalen. Daarnaast hebben wij op verzoek (ambtelijke) medewerking verleend aan door diverse gemeenten gehouden informatieavonden.

De volgende stap in de procedure is het vaststellen van het herindelingsadvies door Provinciale Staten. Een herindelingsadvies en geen ontwerp-herindelingsregeling, omdat deze procedure valt onder het regime van de nieuwe Wet Arhi van februari 2001. Na vaststelling door Provinciale Staten zal het herindelingsadvies worden toegezonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De procedure wordt dan vervolgens op rijksniveau voortgezet. De minister zal een herindelingsregeling voorbereiden, die uiteindelijk bij formele wet door Tweede en Eerste Kamer moet worden vastgesteld.

In het herindelingsontwerp en de daaraan voorafgaande correspondentie met de betrokken gemeentebesturen zijn wij uitgebreid ingegaan op de uitgangspunten en criteria van ons herindelingsbeleid. Volledigheidshalve verwijzen wij daarom voor nadere toelichting naar het ontwerp en de in de statencommissie besproken stukken met betrekking tot deze herindelingsprocedure.

Herindeling is voor ons geen instrument om gemeenten te creëren met een inwonertal die op basis daarvan in aanmerking komen voor fulltime-wethouders. Wij realiseren ons echter dat voor de mogelijkheid tot benoeming van fulltimewethouders bij lagere inwonertallen dan nu in de wet is opgenomen (18.000) een wetswijziging noodzakelijk zal zijn. Wij zijn van mening, dat het Rijk het mogelijk dient te maken dat in elke gemeente tenminste 2 fulltime-wethouders moeten kunnen worden aangesteld.

Voorts vestigen wij er nog eens de aandacht op, dat een nieuwe gemeente berekend moet zijn op huidige en toekomstige taken. Globaal noemen wij in dit kader nog eens nadrukkelijk de volgende ontwikkelingen: Europeanisering van beleid, digitalisering van bestuur, juridisering van bestuur, stijgende verwachtingen van burgers (interactief beleid), dualisering, lokale uitvoering van beleid (handhavingstaken).

In het kader van de voorbereiding van het herindelingsadvies Achterhoek, Graafschap, Liemers hebben wij gedurende de afgelopen tijd de binnengekomen reacties op het herindelingsontwerp geïnventariseerd en de verschillende argumenten tegen elkaar afgewogen. Deze afweging heeft op enkele onderdelen geleid tot wijzigingen in onze voorstellen.

Voorts hebben wij -zoals reeds in het herindelingsontwerp vermeld- ook voor het advies als achtergrondinformatie gebruik gemaakt van onderzoeken van B&A Groep beleidsonderzoek & -advies b.v. en de Universiteit van Twente.

Hoewel inwonertal - wij hebben het vaker aangegeven - voor ons niet bepalend is bij de voorstellen tot gemeentelijke herindeling - hebben wij uitsluitend ter illustratie de inwonertallen (afgerond) van de nieuw te vormen gemeenten weergegeven.

Wij merken op, dat het overgrote deel van de gemeenten zich uitspreekt voor opschaling. Wij waarderen het zeer dat de gemeenten in een toch beladen onderwerp als herindeling een open opstelling kiezen en oog hebben voor de toekomstige ontwikkelingen die een krachtig, lokaal, bestuur vereisen. Wij achten de opstelling van deze gemeenten een goede illustratie van de mogelijkheid dat gemeentebesturen in staat zijn met een kritische en realistische blik naar het eigen toekomstperspectief te kijken, respectievelijk te beoordelen hoe de belangen van de burgers en het gebied van de gemeente voor de toekomst goed gewaarborgd zijn. Het getuigt in onze ogen van bestuurlijke kwaliteit en visie wanneer gemeentebesturen hierbij ook in staat zijn het eigen voortbestaan ter discussie te stellen.

Ook nadrukkelijk memoreren wij dat in een aantal gemeenten volksraadplegingen zijn gehouden. Uit ervaring blijkt dat inwoners zelden voorstander zijn van gemeentelijke herindeling waarbij hun gemeente betrokken is. De uitkomst van volksraadplegingen staat daarbij in het algemeen bij voorbaat vast. Het is daarom verrassend om te constateren dat in de ten aanzien van het herindelingsontwerp gehouden volksraadplegingen men zich - met uitzondering van de Warnsveldse en Dinxperlose bevolking - in het algemeen uitspreekt voor opschaling van hun gemeenten. Wij menen hieruit te mogen afleiden dat ook tal van inwoners nut en noodzaak van herindeling inzien.

Nogmaals benadrukken wij, dat herindeling nimmer doel op zich is. Toetssteen is de vraag of de accommoderende rol van gemeenten ten behoeve van maatschappelijke ontwikkelingen effectief kan worden gerealiseerd. Het gaat om het verwezenlijken en versterken van de slagkracht en het oplossingsvermogen van gemeenten. De gemeenten vormen - dat inzicht wordt breed onderschreven - de basis van ons bestuurlijk bestel. Dat betekent dat zij dan ook een minimum aan basiskwaliteit moeten leveren.

Voor wat betreft de algemene opmerkingen in de zienswijzen, waarin de herindelingsvoorstellen worden afgewezen, merken wij nu reeds het volgende op. In onze Reactienota gaan wij uitgebreid in op de overige in de reacties genoemde thema's. Door middel van toezending van dit statenvoorstel en de daarbij behorende stukken beantwoorden wij de indieners van de zienswijzen.

Noodzaak gemeentelijke herindeling ontbreekt

In een aantal reacties wordt gesteld dat de noodzaak van een gemeentelijke herindeling voor hun gemeente niet is aangetoond. De gemeente functioneert goed en kan daarom zelfstandig blijven. Voor ons is echter de vraag bepalend of een gemeente in de toekomst voldoende bestuurskrachtig zal zijn. In onze voorstellen spreken wij geen oordeel uit over het huidige functioneren van een gemeentebestuur. Bij de besluitvorming over gemeentelijke herindeling gaat het om een samenstel van criteria en uitgangspunten dat onderling gewogen tot een bepaalde uitkomst leidt. Het gaat daarbij niet alleen om een versterking van de positie van de steden en oplossing van hun ruimtelijke problemen. Ook gemeenten in het landelijk gebied moeten zodanig worden versterkt, dat zij voldoende in staat worden gesteld een breed en samenhangend takenpakket uit te voeren. Zoals wij in het herindelingsontwerp reeds aangaven gebruiken wij daarbij het rijksbeleidskader,

het provinciale beleidskader en de criteria en uitgangspunten, ook uit de open overlegfase, als toetsingskader. Wij blijven van mening dat gemeentelijke herindeling ruimte schept voor en gepaard moet gaan van decentralisatie van taken.

Wat betreft de financiële gevolgen gaan wij ervan uit dat een herindeling een aantal frictiekosten met zich zal brengen. Deze frictiekosten kunnen naar ons oordeel worden bestreden door de onlangs verruimde gewenningsbijdrage die in de eerste vijf jaar na de herindeling aan de nieuwe gemeente zal worden toegekend. Bovendien -zo is ons gebleken- kunnen frictiekosten geminimaliseerd worden indien voor een tijdige en zorgvuldige voorbereiding van de oude naar de nieuwe situatie wordt gekozen. Voorts zal een efficiënter werkende organisatie ontstaan welke ertoe zal leiden dat het bestuur per saldo beter en goedkoper zal worden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt echter geheel bij het bestuur van de nieuw te vormen gemeente.

Het democratisch gehalte van onze besluitvorming over gemeentelijke herindeling wordt door enkelen betwijfeld. Het beeld bestaat bij hen dat niet wordt geluisterd naar de ingebrachte argumenten. In reactie op deze zienswijzen willen wij er op wijzen dat het herindelingsontwerp en -advies het resultaat is van een proces waarbij voor- en tegenargumenten tegen elkaar moeten worden afgewogen. Bij de besluitvorming gaat het uiteindelijk om die argumenten die in onze visie in de toekomst voor een grote kring van belanghebbenden betekenis kunnen hebben. Wij verwachten dat de versterking van het gemeentelijk bestuur per saldo voor de burger een positieve uitwerking zal hebben.

De Wet Algemene regels herindeling biedt waarborgen voor een democratische besluitvorming. Daarbij doen zich voor belanghebbenden verschillende mogelijkheden voor om hun mening kenbaar te maken. In onze aanpak hebben wij naar ons oordeel royaal de ruimte gegeven om van die mogelijkheden gebruik te maken.

Verlies aan herkenbaarheid en identiteit

Velen achten een vergroting van de afstand tussen bestuur en bestuurden niet in het belang van de burgers. Aan gemeentebesturen staan verschillende mogelijkheden ter beschikking om de fysieke afstand te verkleinen, bijvoorbeeld via binnengemeentelijke decentralisatie. De afstand tussen burgers en bestuur is niet alleen een kwestie van kilometers. Minstens zo belangrijk is de kwaliteit van communicatie. Bijvoorbeeld in het creëren van voldoende mogelijkheden voor burgers om mee te praten over het beleid. Indien er wordt gekeken naar de takendiscussie, dan plaatst dit de afstandsproblematiek in een ander licht. Een kleine gemeente is slechts in staat een beperkt takenpakket uit te voeren. Veel taken moeten meer afstandelijk of op een hoger schaalniveau worden uitgeoefend. Schaalvergroting biedt mogelijkheden voor een kwalitatief betere uitvoering van een breed takenpakket, waardoor deze taken weer dicht bij de burger kunnen worden uitgevoerd.

Inwoners van kleine gemeenten zien samenvoeging met een grotere gemeente vaak als achteruitgang van de huidige situatie. Zij zijn bang dat de belangen van het platteland zullen worden overschaduwd door stadsbelangen of dat de ontwikkeling van de grotere kern qua industrie en woningbouw ten koste zal gaan van die in de kleinere kernen. Deze vrees is naar onze mening niet terecht. Als er sprake is van samenvoeging van stedelijke en plattelandsgemeenten zullen deze elk hun ervaring en deskundigheid inbrengen in het grotere geheel. In ons land zijn vele voorbeelden te noemen van gemeenten waar stedelijk beheer en plattelandsbeleid in goede

harmonie worden uitgevoerd. Wat betreft de ontwikkeling staat in het streekplan vermeld wat er in kernen mogelijk is met betrekking tot woningbouw en bedrijfsvestiging. Een gemeentelijke herindeling zal hierin niet zonder meer verandering brengen. Wel zal een gemeentelijke herindeling ertoe kunnen leiden dat de samen te voegen gemeenten hun krachten bundelen in het belang van de ontwikkeling van bedrijvigheid en werkgelegenheid. In zijn algemeenheid achten wij het een taak van het nieuwe gemeentebestuur zorg te dragen voor een evenwichtige ontwikkeling van de gemeente als geheel.

Anderen vrezen dat het eigen, specifieke karakter van kleine dorpen binnen het grotere geheel verloren zal gaan. Naar ons oordeel zal een herindeling op zichzelf geen bedreiging vormen voor het behoud van het eigen karakter en de identiteit van de dorpen. Gemeente en leefgemeenschap zijn vaak geen identieke begrippen. In een gemeente kunnen meer dorpen bestaan en zich ontwikkelen met een eigen verenigingsleven, relatiepatronen of gemeenschappelijke activiteiten die ook binnen een gemeente behoorlijk van elkaar kunnen verschillen. Ook hier zijn genoeg voorbeelden te noemen van gemeenten met een groot aantal kernen waar de veelkernigheid voor geen van die kernen een belemmering is geweest het eigen karakter te behouden. Wel zullen zich onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen (onder andere groei van mobiliteit, vergrijzing enz.) op het platteland veranderingen kunnen voordoen. Los van de plannen voor herindeling, is op het platteland reeds een ontwikkeling merkbaar waarbij jonge mensen wegtrekken, scholen en winkels sluiten, werkgelegenheid verdwijnt, postkantoren worden opgeheven enz. Deze ontwikkelingen vereisen een krachtig gemeentelijk beleid. Een gemeentelijke herindeling kan hieraan een bijdrage leveren.

2. Samenvatting gemeentelijke standpunten

Gemeente	Aantal inw.	Voorkeur gemeenten (raadsbesluit oktober)
Aalten	18 700	Aalten, Dinxperlo, kern Varsseveld (Wisch)
buiten verzoek		
Dinxperlo	8 700	Zelfstandig

Voorstel A - 485

buiten verzoek

Voorstel A - 485

Winterswijk	28 500	Winterswijk, Lichtenvoorde, Groenlo (Aalten, Dinxperlo)
buiten verzoek		

3. Advies inzake herindelingsvarianten

Hieronder vermelden wij de gekozen varianten voor de Achterhoek, Graafschap en Liemers. Wij sluiten hierbij aan bij de in het herindelingsontwerp neergelegde visie die in de Commissie Algemene Zaken op 2 april 2001 aan de orde is geweest en redeneren daarbij dan vanuit het onderscheiden van drie regio's (Liemers, Achterhoek en Graafschap) en vanuit de positie van de daarin gelegen centrumgemeente (Arnhem, Doetinchem en Zutphen). Voorts hebben wij de inspraakreacties in de overwegingen betrokken.

3.1 Liemers (mede in relatie tot Arnhem)

buiten verzoek

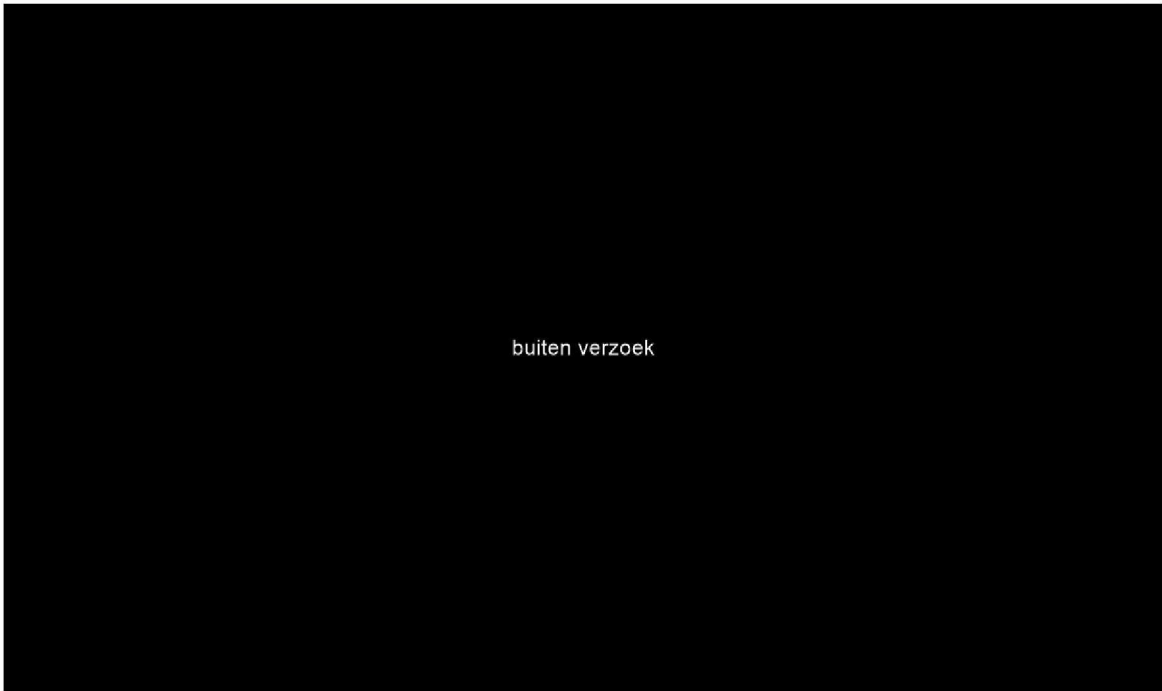
Voorstel A - 485



buiten verzoek

3.2. Achterhoek

Doetinchem, inclusief gedeelte grondgebied van de gemeente Wehl ten behoeve van de uitbreiding bedrijventerrein



buiten verzoek

Gendringen/Wisch (werknaam "Terborg")

buiten verzoek

Bergh/Didam/Wehl (werknaam "Montferland")

buiten verzoek

Aalten/Dinxperlo (werknaam "Aalten").

In de inspraakperiode heeft het gemeentebestuur van Dinxperlo nogmaals uitdrukkelijk beklemtoond dat vanwege de bijzondere en haast unieke grenspositie handhaving van de zelfstandigheid van de gemeente wordt bepleit. Ook vanuit de bevolking wordt dit standpunt uitdrukkelijk sterk ondersteund. In het herindelingsontwerp hebben wij reeds vermeld dat ook van de Stadt Bocholt, waarvan Suderwick deel uitmaakt, een reactie is ontvangen, waaruit blijkt dat de "Stadt" de bijzondere positie van Dinxperlo op waarde weet te schatten.

Nogmaals benadrukken wij dat de inzet en betrokkenheid van Dinxperlo bij de "grens-problematiek" door ons ten eerste wordt gewaardeerd. Wij hechten er aan eveneens in dit advies te vermelden dat deze samenwerking over de landsgrens wordt gecontinueerd.

De gemeenteraad van Aalten heeft in zijn reactie aangegeven een eerste voorkeur te hebben voor een samenvoeging van Aalten, Dinxperlo en de kern Varsseveld (gem. Wisch). Voorts wordt vermeld dat "Er zijn naar onze mening voldoende kansen om van een nieuwe gemeente Aalten/Dinxperlo een succes te maken al heeft deze opschaling vanuit onze positie gezien een geringe meerwaarde. Hoewel de combinatie Aalten/Dinxperlo niet onze eerste voorkeur heeft zullen wij ons tegen een dergelijk besluit niet verzetten".

Ten aanzien van de eerste voorkeur van Aalten merken wij op, dat het honoreren van deze voorkeur zal betekenen dat de huidige gemeente Wisch zal dienen te worden opgesplitst.

In het onderhavige geval heeft de raad van Wisch uitdrukkelijk aangegeven ondeelbaar in een nieuw te vormen gemeente te willen opgaan. Wij constateren dat deze optie van Aalten een zekere meerwaarde zal kunnen hebben -in die zin dat de nieuwe gemeente aan de A-18 wordt gesitueerd hetgeen een economische impuls tot gevolg zal kunnen hebben- en menen wij dat die optie bij afweging van alle in het geding zijnde belangen meegenomen moet worden.

De gemeente Aalten geeft vervolgens aan dat bij een samenvoeging van deze gemeente met Dinxperlo de samenwerking met Bocholt, waarvan Aalten eveneens buurgemeente is, wellicht versterkt kan worden omdat de nieuwe gemeente een sterkere gesprekspartner zal kunnen zijn. "Ook in een nieuw te vormen grensgemeente zal de "grensproblematiek" speciale aandacht kunnen en moeten krijgen."

Wij constateren dat de raad van Aalten in kan stemmen met het samenvoegen van de gemeenten Aalten en Dinxperlo. Een toevoeging van Varsseveld zal het opdelen van de gemeente Wisch tot gevolg hebben. Hiervoor hebben wij reeds aangegeven de wens "van onderop" van Wisch - ondeelbaar opgaan in een nieuw te vormen gemeente- te willen honoreren. Om die reden spreken wij een voorkeur uit voor de samenvoeging van de huidige gemeenten Aalten en Dinxperlo. Een minderheid in ons college deelt de opvattingen van de gemeente Aalten, nl. een samenvoeging van Aalten, Varsseveld (+Sinderen en Westendorp), (Breedebroek) en Dinxperlo. Wij verwijzen in dit kader voorts naar hetgeen is gesteld onder "Doetinchem" (blz. 13).

Voorts zijn wij van oordeel dat de inzet, betrokkenheid en inmiddels, opgebouwde, specifieke kennis in het kader van de grensproblematiek niet teloor zal gaan indien de gemeente Dinxperlo onderdeel zal gaan uitmaken van een groter geheel. De uitspraak van de raad van Aalten sterkt ons in dit verband in deze opvatting.

Bovendien hebben wij in het ontwerp reeds aangegeven dat het ook voor de kern Suderwick van de Stadt Bocholt geen beletsel is om samen met Dinxperlo met volle inzet en betrokkenheid te werken aan de "de bijzondere en haast unieke" grenspositie. In het herindelingsontwerp hebben wij reeds uitvoerig beargumenteerd waarom wij van oordeel zijn dat de aanpak van de "grensproblematiek" nog beter gestalte zal kunnen krijgen indien Dinxperlo onderdeel zal uitmaken van een samen met Aalten te vormen krachtige gemeente in dit deel van de Achterhoek.

In dit kader wordt nog opgemerkt dat, zoals het ministerie aangeeft (zie hieronder) de rechten en plichten voortvloeiende uit de in 1963 gesloten overeenkomst tussen Dinxperlo en de - toen nog zelfstandige gemeente Suderwick - inzake de gemeenschappelijke behartiging van gemeentelijke aangelegenheden in 1975 aan Duitse kant zijn overgegaan van Suderwick op de stad Bocholt. De praktijk wijst uit dat dit geen negatieve invloed op de samenwerking heeft gehad.

Omtrent het vorenstaande hebben wij, op verzoek van het gemeentebestuur van Dinxperlo, het ministerie van BZK bij brief van 22 oktober 2001 verzocht aan te willen geven welke mogelijkheden en/of belemmeringen er zijn om de internationale samenwerking tussen Dinxperlo en Suderwick een formeel juridische status te geven. Voorts hebben wij de door Dinxperlo aangedragen wens op 3 december jl. besproken met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voorstel A - 485

Wij constateren dat de intensieve grensoverschrijdende samenwerking wordt beschouwd als een van de belangwekkende initiatieven aan de Nederlandse grens waar het gaat om het slechten van bestaande grenzen met het oog op de Europese eenwording. Er wordt belang ingesteld dat de activiteiten van dit grensoverschrijdend samenwerken verder wordt voortgezet. De voorgenomen herindeling staat hierbij niet aan een verdere succesvolle samenwerking tussen Dinxperlo en Suderwick in de weg. Voorts wordt van de zijde van het ministerie aangegeven dat v.w.b. het formaliseren van de grensoverschrijdende samenwerking tussen Dinxperlo en Bocholt de in 1991 ondertekende Nederlands-Duitse overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, het verdrag van Anholt, enkele mogelijkheden bevat. In een brief van de minister van 5 december jl. wordt op het vorenstaande uitvoerig ingegaan.

Borculo/Ruurlo minus Marienvelde/Eibergen minus het gebied in de omgeving van de Ruurloseweg en Zwolle/Neede (werknaam "Berkelstreek")

buiten verzoek

buiten verzoek

4. Financiële consequenties

Een van de uitgangspunten bij het ontwerpen van het nieuwe verdeelstelsel in het kader van de Financiële Verhoudingswet was dat dit bestuurlijk bestendig diende te zijn. Dit houdt in dat er geen onbedoelde financiële effecten mogen optreden bij grenswijzigingen. Het vereiste is een uitvloeisel van de kostengeoriënteerdheid van het stelsel. Met het gebied gaan immers ook de daarbij behorende kosten over.

De algemene uitkering is onder de huidige wet inderdaad voor bijna alle maatstaven ongevoelig voor gemeentelijke herindeling. De maatstaven "vast bedrag", "klantenpotentieel lokaal en regionaal" en "schaalfactor sociale dienst" zijn wel "gevoelig" bij grenswijzigingen. De samen te voegen gemeenten verliezen elk hun vast bedrag. Daarvoor komt een vast bedrag in de plaats. Bij situaties waarbij aan elkaar grenzende bebouwde (woon)kernen binnen een gemeente komen te liggen zal er een positief gevolg zijn voor de maatstaf klantenpotentieel lokaal en regionaal.

Uit het voorgaande volgt dat de nieuwe gemeenten als gevolg van de herindelingsgevoelige maatstaven een algemene uitkering zullen ontvangen die geringer is dan de som der samenstellende delen. Er is in dit opzicht derhalve sprake van een licht negatief herindelingseffect voor de betrokken gemeenten. Dit laatste vormt op zichzelf geen bedreiging voor de financiële levensvatbaarheid van de nieuw te vormen gemeenten. De nieuwe gemeenten ontvangen een uitkering die vergelijkbaar is met de uitkering die andere gemeenten ontvangen met soortgelijke kenmerken voor wat betreft sociale structuur, centrumfunctie, enz. en hebben daarmee dezelfde financiële potenties als die gemeenten.

De wet voorziet voor samen te voegen gemeenten in een "maatstaf herindeling" (voorheen "gewenningsbijdrage") wanneer de nieuwe gemeenten een lagere algemene uitkering krijgen dan het totaal van de uitkeringen van de oude gemeenten. Ook de beheerders van het Gemeentefonds erkennen hiermee dat een herindeling gemeenten voor aanpassingsproblemen kan plaatsen. Dit is met name het geval als negatieve schaafeffecten op de algemene uitkering pas met een zekere vertraging worden gecompenseerd door een corresponderend schaalvoordeel. Daarom is voorzien in een aparte maatstaf die tijdelijk ondersteuning biedt aan heringedeelde gemeenten in verband met een daling van de algemene uitkering.

De "gewenningsbijdrage" wordt over een periode van vijf jaar beschikbaar gesteld en in het algemeen in 4 jaar uitbetaald (1e jaar dubbele uitkering).

In dit verband wijzen wij mede op het gestelde op blz. 6, eerste alinea, van dit herindelingsadvies.

Bij gemeentelijke herindeling staan tegenover wegvallende inkomsten ook wegvallende uitgaven. Herindelingsoperaties zijn namelijk te beschouwen als investeringsbeslissingen. Het is een investering ter vergroting van de efficiency en de bestuurskracht. Tegenover de tijdelijke reorganisatiekosten staan structurele baten. Het bestuurlijk uitgangspunt bij herindelingen dient te zijn het minimaliseren van de kosten en het maximaliseren van de baten. Door te anticiperen op de nieuwe situatie kunnen bovendien extra kosten worden voorkomen. Wegvallende uitgaven treden met name op tengevolge van beparingen op de uitgaven voor bestuurskosten in enge zin, nl. van salariskosten van burgemeester en wethouders, gemeentesecretaris en ander personeel en vergoedingen voor raadsleden.

Op basis van het vorenstaande en de huidige financiële positie van de betrokken gemeenten (o.a. begroting, rekening, belastingopbrengsten, reservepositie) kan worden geconcludeerd dat de financiële levensvatbaarheid van de nieuw te vormen gemeenten voldoende is gewaarborgd.

Samengevat:

- De huidige gemeenten in de Achterhoek en de Liemers hebben geen van allen een slechte financiële positie. Uiteraard zijn er tussen gemeenten onderling wel behoorlijke verschillen, maar van echt zorgelijke situaties is geen sprake. Wel is voor een aantal gemeenten de kwalificatie matig van toepassing. Ook de belastingniveaus van gemeenten kunnen nogal van elkaar verschillen. Het is niet de verwachting dat door de herindeling de financiële positie van de gemeenten opvallend zal wijzigen. De financiële positie van de nieuwe gemeente zal veelal een (gewogen) gemiddelde van de huidige situaties zijn. Herindeling betekent niet automatisch dat financiële problemen van gemeenten worden opgelost dan wel juist ontstaan. Het te voeren (financiële) beleid is daarop van veel meer invloed.
- De bedragen die gemeenten structureel inleveren door de herindeling zouden moeten kunnen worden gecompenseerd door efficiencyvoordelen. De praktijk zal later moeten uitwijzen in hoeverre dit mogelijk is.
- De maatstaf herindeling (voorheen: Gewenningsbijdrage) is vanaf 2001 aanzienlijk verhoogd. In hoeverre de (nieuwe) gemeente hieruit de frictiekosten kan dekken is voor een deel afhankelijk van het te voeren beleid. Waar de financiën bij herindeling al zeker geen doorslaggevend argument moeten zijn, is dat in de Achterhoek en de Liemers ook niet aan de orde. In geval van grenscorrecties wordt geen maatstaf herindeling berekend. Het feit dat de algemene uitkering kostengeoriënteerd is maakt dat met de overgang van een deel van de gemeente een evenredig deel van de algemene uitkering meegaat. Waar een gemeente opgedeeld wordt over 2 nieuwe gemeenten (Hummelo en Keppel gaat voor ca. 1/3 naar Doesburg en 2/3 naar VHS++) is aan de nieuwe gemeente die het grootste deel er bij krijgt de maatstaf herindeling toebedeeld.
- De combinatie Zutphen/Warnsveld springt er wat betreft financiën voordelig uit. Dit is een gevolg van de wijze van berekening van de algemene uitkering die zeer positief uitpakt omdat de beide kernen aan elkaar grenzen en voor de berekening samen als één grote kern worden gezien.

- Met enige zorg, vanuit financieel oogpunt, wordt gekeken naar de combinaties Vorden/Hengelo/Steenderen/Zelhem/Hummelo, Borculo/Eibergen/Neede/Ruurlo en Doesburg/Angerlo/Drempt.

De eerstgenoemde gemeenten zijn alle 5 nadelig uit de laatste verdeling van het Gemeentefonds gekomen en hebben derhalve naast de normale financiële gevolgen van de herindeling nog een extra nadeel te overwinnen. Voor de BREN-variant geldt hetzelfde. Bovendien geldt met name voor de VHS++-variant dat er geen sprake is van één gemeente die er qua grootte bovenuit steekt. Het samenvoegen van een groot aantal ambtelijke organisaties zal ongetwijfeld de nodige aanloopkosten met zich meebrengen. Voor beide combinaties geldt overigens dat zij zelf voor herindeling in deze variant hebben geopteerd. Voor wat betreft Doesburg/Angerlo/Drempt leeft de verwachting dat de matige financiële situatie van Doesburg niet substantieel zal verbeteren door een samenvoeging met Angerlo, dat relatief gezien financieel gezonder is, maar de financiële positie van Doesburg niet zal doen omslaan.

Overigens is de verwachting gerechtvaardigd dat door de herindeling geen artikel 12-situaties zullen ontstaan.

5. Afsluiting

Op basis van bovenstaande overwegingen en met inachtneming van hetgeen in de Reactienota is weergegeven komen wij tot vorenstaand herindelingsadvies, met bijbehorende kaarten. Na besluitvorming door uw Staten zal het herindelingsadvies aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden toegezonden met het verzoek de indiening van een wetsvoorstel, met inachtneming van dit herindelingsadvies, te bevorderen. Uiteindelijk zullen de samenvoegingen bij formele wet door Tweede en Eerste Kamer moeten worden vastgesteld.

De voorgestelde grenscorrecties/-wijzigingen rondom kernen zullen wij in overleg met de gemeenten in de periode die ligt tussen de vaststelling van het advies en de departementale behandeling in detail vastleggen. Zulks geldt evenzeer voor zgn. onlogisch/niet in het landschap ter plaatse herkenbaar grensbeloop.

Voor nieuwe gemeenten zullen verkiezingen voor nieuw te vormen gemeenteraden worden gehouden, derhalve op basis van ons voorstel voor: Doesburg/Angerlo, Bergh/Didam/Wehl, Gendringen/Wisch, Aalten/Dinxperlo, Vorden/Hengelo/Steenderen/Zelhem/Hummelo en Keppel, Lichtenvoorde/Groenlo, Borculo/Ruurlo/Eibergen/Neede, Lochem/Gorssel/Bathmen en Zutphen/Warnsveld.

De datum van verkiezingen wordt bepaald na vaststelling van de herindelingswet. Als een tot twee jaar voor de reguliere verkiezingen herindelingsverkiezingen worden gehouden is het gebruikelijk de reguliere verkiezingen uit te stellen. Dit leidt er dan toe dat bij effectuering van de gemeentelijke herindeling per 1-1-2004 (op z'n vroegst) de nieuwe gemeenteraden een langere zittingsduur tegemoet kunnen zien.

Zodra de herindelingswet en de bijbehorende kaart door het parlement zijn aangenomen, zullen wij de definitieve grensbeschrijving vaststellen.

Voorstel A - 485

De namen van de nieuwe gemeenten zijn werknamen. De nieuwe gemeenteraden hebben overigens de bevoegdheid om zelf een naam te kiezen (of te veranderen) overeenkomstig de bepalingen van de Gemeentewet.

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig ons voorstel.

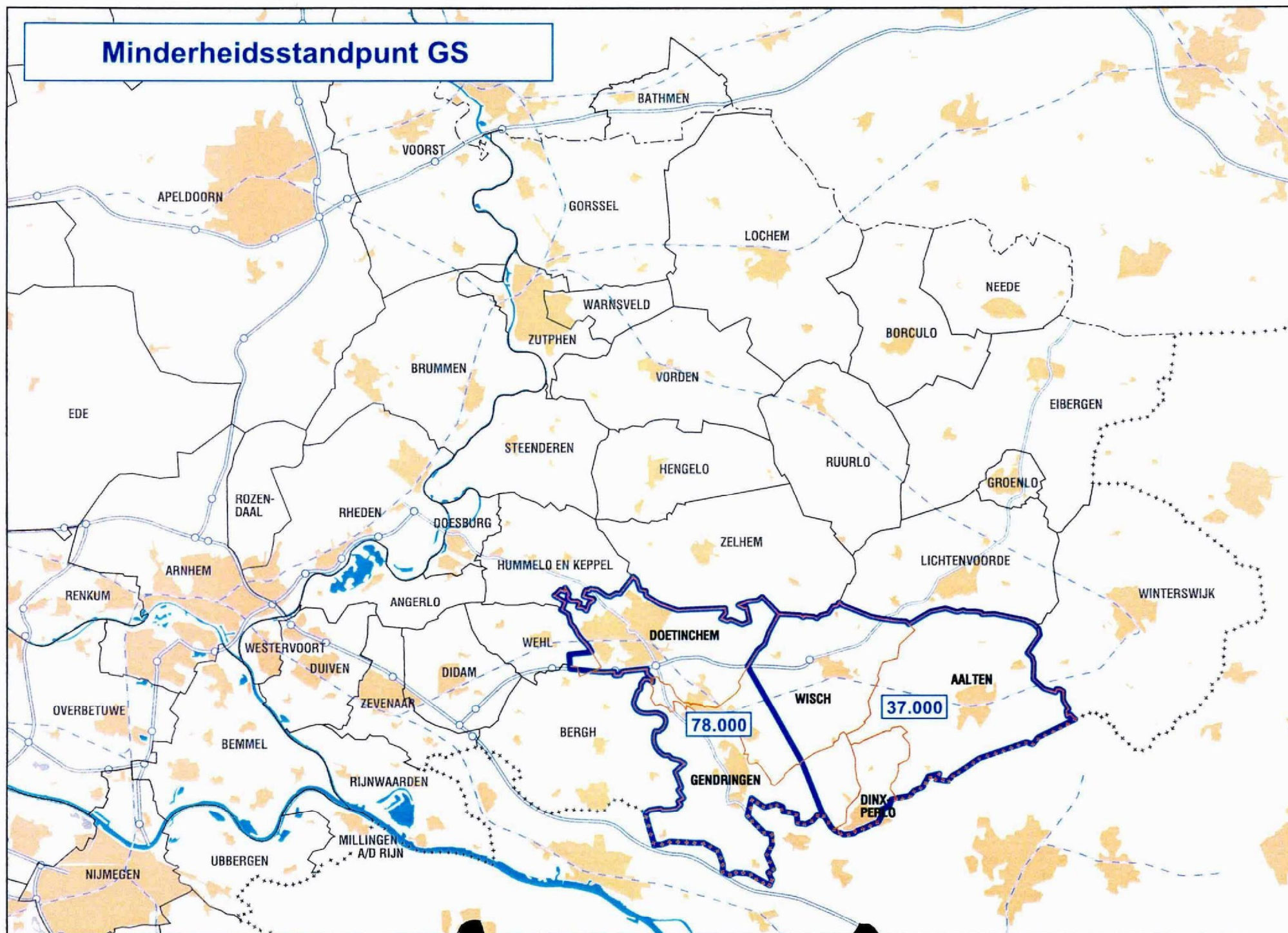
Arnhem, 18 december 2001 - nr. BD2001.20806
Gedeputeerde Staten van Gelderland
J. Kamminga - Commissaris van de Koningin
H.M.D. Brouwer - wnd. griffier

+ + + + +

Voorlopige herindelingsadvies GS

Municipality	Population
BATHMEN	37.600
GORSSSEL	43.900
LOCHEM	44.500
NEEDE	29.500
BORCULO	28.500
EIBERGEN	27.400
GROENLO	47.000
WINTERSWIJK	40.500
AALTEN	41.600
DINXPERLO	11.000
GENDRINGEN	26.400
BERGH	25.500
WISCH	18.100
DOETINCHEM	16.200
WEHL	138.000
DIDAM	16.200
ZEVENAAR	26.400
RIJNWAARDEN	11.000
MILLINGEN A/D RIJN	11.000
UBBERGEN	11.000
NIJMEGEN	11.000
OVERBETUWE	11.000
DUIVEN	11.000
WESTERVOORT	11.000
BEMMEL	11.000
ZEVENAAR	11.000
ANGERLO	11.000
HUMMEL EN KEPPEL	11.000
DOESBURG	11.000
RHEDEN	11.000
ROZEN-DAAL	11.000
ARNHEM	11.000
RENCUM	11.000
EDDE	11.000
STEENDEREN	11.000
VORDEN	11.000
ZUTPHEN	11.000
WARNSVELD	11.000
BRUMMEN	11.000
VOORST	11.000

Minderheitsstandpunt GS



ONTWERPBESLUIT

PROVINCIALE STATEN VAN GELDERLAND

Gezien het Voorstel van Gedeputeerde Staten nr. A - 485 inzake gemeentelijke herindeling Achterhoek, Graafschap en Liemers;

Gelet op de artikelen 4 en 8 van de Wet algemene regels herindeling;

Kennisgenomen hebbend van het herindelingsadvies van 11 september 2001, kenmerk BA/2001/3754, inzake de positie van de gemeenten Bathmen en Deventer van het provinciaal bestuur van Overijssel;

BESLUITEN

vast te stellen het navolgende:

herindelingsadvies Achterhoek, Graafschap en Liemers

Paragraaf I.

1. Opheffing en instelling van gemeenten

Artikel 1

Met ingang van de datum van herindeling worden de samen te voegen gemeenten, genoemd in de samenvatting van het statenvoorstel, opgeheven.

Artikel 2

1. Met ingang van de datum van herindeling worden nieuwe gemeenten gevormd overeenkomstig de in de samenvatting van het statenvoorstel genoemde voorstellen (zie bijgevoegde tabel I).
2. Eveneens is daar aangegeven uit het gebied van welke op te heffen gemeenten het gebied van elk der nieuwe gemeenten bestaat, alsmede welke grenswijzigingen van toepassing zijn tussen bestaande en nieuwe gemeenten, met dien verstande dat waar sprake is van de indeling van kernen de grenzen vooralsnog schematisch zijn aangegeven op de bij het herindelingsadvies gevoegde kaart.

Arnhem, 18 december 2001

coll.
code: WH/67047

Tabel I.

Gebiedsbepaling van gemeenten (artikel 2, lid 1)

(Nieuwe) gemeente	bestaande uit:
"Doesburg"	Doesburg/Angerlo/Voor- en Achter- Drempt
"Montferland"	Bergh/Didam/Wehl, m.u.v. aangegeven grenscorrecties
"Terborg"	Gendringen/Wisch
"Aalten"	Aalten/Dinxperlo
"Berkelstreek"	Borculo/Ruurlo/Eibergen/Neede, m.u.v. aangegeven grenswijzigingen
"Groenlo"	Groenlo/Lichtenvoorde incl. aangegeven grenswijzigingen
"Bronkhorst"	Vorden/Hengelo/Steenderen/Zelhem/Hummelo en Keppel m.u.v. aangegeven grenswijzigingen
"Zutphen"	Zutphen/Warnsveld
"Lochem"	Gorssel/Lochem/Bathmen

De namen van de nieuw te vormen gemeenten zijn werknamen.

Reactienota

Beantwoording schriftelijke reacties

Herindelingsontwerp Achterhoek, Graafschap, Liemers

Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de schriftelijke reacties op het herindelingsontwerp die zijn ingediend bij ons college van Gedeputeerde Staten van Gelderland. Vanwege de omvang van het aantal reacties is het niet mogelijk om iedereen een persoonlijk antwoord op zijn/haar brief te geven. Alle inzenders, voorzover hun adresgegevens te achterhalen waren, hebben reeds een ontvangstbevestiging gekregen. Tevens krijgen zij allemaal een exemplaar van dit herindelingsadvies toegestuurd, wat integraal beschouwd moet worden als de beantwoording van hun reactie op ons herindelingsontwerp, zoals artikel 6, lid 2 van de wet Arhi voorschrijft.

Dit hoofdstuk bestaat uit drie onderdelen. In het eerste deel wordt een uiteenzetting gegeven over de inspraak in het algemeen (kwantiteit en kwaliteit van de reacties). In het tweede deel wordt een antwoord gegeven op de algemene opmerkingen die gemaakt zijn. Dit laatste gebeurt door clustering van de reacties in een aantal thema's. In het derde en laatste deel wordt ingegaan op de reacties die specifiek op één of enkele gemeenten betrekking hebben. Deze opmerkingen worden per gemeente (in alfabetische volgorde) beantwoord.

Overzicht van de inspraakreacties

In de periode van begin juli tot medio oktober 2001 ontving ons college in totaal ruim 12.500 schriftelijke reacties van burgers, instellingen en actiegroepen over de gemeentelijke herindeling in de Achterhoek, Graafschap en Liemers. Het overgrote deel hiervan bestond uit reacties op het herindelingsontwerp, dat wij op 12 juni 2001 hebben vastgesteld. De officiële inspraakperiode hiervoor liep van 1 augustus tot 1 oktober 2001. Hoewel de buiten deze periode binnengekomen reacties formeel gezien niet tot de inspraak op het herindelingsontwerp kunnen worden gerekend, hebben wij deze wel meegenomen in onze overwegingen bij het opstellen van dit herindelingsadvies. Het onderstaande overzicht van de reacties en de beantwoording daarvan hebben derhalve betrekking op alle tot op heden ingediende schriftelijke reacties.

De hoeveelheid reacties per gemeente verschilt sterk. De verdeling ziet er als volgt uit:

TABEL: AANTAL SCHRIFTELIJKE INSPIRAKREACTIES			
Alfabetisch op gemeentenaam		Aflopend naar aantal	
Aalten	22	Dinxperlo	± 5600
Angerlo	335	Warnsveld	± 4000
Arnhem	0	Zelhem	1132
Bathmen	68	Gorssel	842
Bergh	3	Hummelo & Keppel	423
Borculo	2	Angerlo	335

TABEL: AANTAL SCHRIFTELIJKE INSPRAAKREACTIES			
Alfabetisch op gemeentenaam		Aflopend naar aantal	
Didam	3	Neede	84
Dinxperlo	± 5600	Bathmen	68
Doesburg	0	Hengelo	65
Doetinchem	1	Aalten	22
Duiven	0	Eibergen	22
Eibergen	22	Lochem	16
Gendringen	1	Vorden	15
Gorssel	842	Wisch	15
Groenlo	2	Wehl	5
Hengelo	65	Bergh	3
Hummelo & Keppel	423	Didam	3
Lichtenvoorde	1	Zutphen	3
Lochem	16	Borculo	2
Neede	84	Groenlo	2
Rijnwaarden	0	Ruurlo	2
Ruurlo	2	Steenderen	2
Steenderen	2	Winterswijk	2
Vorden	15	Doetinchem	1
Warnsveld	± 4000	Gendringen	1
Wehl	5	Lichtenvoorde	1
Westervoort	0	Zevenaar	1
Winterswijk	2	Arnhem	0
Wisch	15	Doesburg	0
Zelhem	1132	Duiven	0
Zevenaar	1	Rijnwaarden	0
Zutphen	3	Westervoort	0
Totaal	± 12.667	Totaal	± 12.667

In de bijlage is een kleurenkaartje opgenomen waarin het aantal inspraakreacties nog eens gevisualiseerd wordt.

In het oog springt het grote aantal insprekers uit Warnsveld, Dinxperlo, Zelhem, Gorssel, Hummelo & Keppel en Lathum (gemeente Angerlo). In deze plaatsen zijn vanuit de bevolking acties op touw gezet om te protesteren tegen de herindelingsplannen. Van alle ingezonden reacties behoorde 97,4% tot één van deze acties. Naast deze standaardbrieven-acties ontvingen wij 328 (2,6%) 'losse' kaarten, brieven en essays waarmee inwoners van de Achterhoek, de Liemers of de Graafschap hun mening over het herindelingsontwerp aan ons kenbaar maakten. Enkele burgers reageerden anoniem.

Alle binnengekomen reacties liggen in de periode tussen de vaststelling van dit herindelingsadvies door Gedeputeerde Staten en de besluitvorming in Provinciale Staten ter inzage in de bibliotheek van het provinciehuis.

Uit de inhoud van de brieven, waarin soms uitvoerige analyses worden gegeven, maken wij op dat de inwoners van gemeenten die in de herindelingsprocedure zijn betrokken, over het algemeen goed op de hoogte zijn van de plannen en de achterliggende argumenten. We constateren dat in de meeste gevallen de mening van de burgers overeenkomt met het standpunt dat het gemeentebestuur inneemt. Ook het aantal reacties per gemeente kan in veel gevallen gerelateerd worden aan de vastberadenheid waarmee gemeentebesturen hun standpunt verdedigen.

In de periode van inspraak op ons herindelingsontwerp zijn er in Groenlo, Zelhem en Warnsveld volksraadplegingen gehouden. In Neede vond een dergelijk referendum al eerder plaats. In alle gevallen hadden deze een overduidelijke uitslag tot gevolg, die elders in dit herindelingsadvies is toegelicht. De uitslagen van de volksraadplegingen zijn meegewogen bij de totstandkoming van dit herindelingsadvies. Op deze vorm van schriftelijke inspraak, vooral gericht op het eigen gemeentebestuur, wordt in dit hoofdstuk verder niet ingegaan.

Beantwoording algemene reacties

Toelichting

Een deel van de gemaakte opmerkingen die ons bereikten, heeft betrekking op gemeentelijke herindeling in het algemeen of op het onderhavige herindelingsontwerp in algemene zin. Vanwege het grote aantal hebben we deze opmerkingen geclusterd in een aantal thema's. Elk thema wordt aangeduid met een **stelling**, die globaal de strekking weergeeft van een verzameling reacties.

Voor de goede orde zij vermeld dat ons college ook een aantal brieven heeft ontvangen waarvan de afzender in algemene zin instemt met de plannen zoals geschetst in ons herindelingsontwerp. Ook zijn meerdere malen in de reacties argumenten voor herindeling genoemd die overeenkomen met die welke door ons zijn gehanteerd. Het lijkt ons overbodig om op deze reacties inhoudelijk in te gaan.

Beantwoording

"De gemeente is op dit moment voldoende toegerust voor haar taken. Het argument dat gemeenten te klein zouden zijn voor het uitoefenen van hun functie als lokaal bestuur is dus niet waar en daarom geen reden voor herindeling."

Gemeentelijke organisaties verkeren vandaag de dag in een dynamische omgeving. Een 'beheergemeente' kan feitelijk niet meer bestaan. Gemeenten moeten kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen en nieuwe taken die wellicht in de toekomst op hen afkomen. Een klein ambtelijk apparaat, dat bovendien weinig specialistisch is, is erg kwetsbaar. In het kader van gemeentelijke herindeling spreken wij geen oordeel uit over het huidige functioneren van

gemeenten. Wel zien wij herindeling als een geschikt instrument om gemeenten voor te bereiden op functies die zij in de toekomst zullen moeten gaan vervullen.

De positie van de gemeente moet ook in regionaal verband worden bekeken. Om de uitvoering van al haar taken te volbrengen, werken gemeenten samen. In de loop der tijd is het aantal samenwerkingsverbanden echter zodanig uitgebreid dat dit een krachtig lokaal en regionaal bestuur soms in de weg staat. Vanwege het grote aantal partners en de afhankelijkheid van anderen verloopt besluitvorming in regionaal verband vaak stroperig. Daar komt bij dat kleine gemeenten relatief weinig inbreng hebben in de oplossing van regionale problemen.

"Herindeling leidt tot een grotere fysieke, bestuurlijke en psychologische afstand tussen het gemeentebestuur en de burgers. Vergroting van gemeenten vormt daarom een aantasting van de lokale democratie."

De fysieke afstand tussen een gemeentehuis en de burgers wordt steeds minder belangrijk. Met name de toegenomen mobiliteit van mensen en de toepassing van moderne communicatiemiddelen spelen hierin een grote rol. Het aantal keren dat het gemeentehuis moet worden bezocht is in het algemeen gering en zal in de toekomst alleen maar afnemen. Mocht een gemeente zelf van mening zijn dat haar grondgebied te uitgestrekt is, dan kan zij op eigen initiatief alsnog besluiten tot binnengemeentelijke deconcentratie van haar dienstverlening door bijvoorbeeld het instellen van een dependance.

Dat de bestuurlijke afstand tussen gemeente en burgers groter wordt, is een feit. Dit is echter niet per definitie een negatieve ontwikkeling. In sommige gevallen hebben bestuurders zelf aangegeven de huidige afstand als te klein te ervaren. Zij voelen zich door de nauwe contacten met de bevolking vaak gehinderd bij het maken van zorgvuldige keuzes. Een iets grotere afstand tussen bestuur en burgers kan dan bijdragen aan een objectiever, krachtiger en doortastender optreden van dat bestuur. Verder is het zo dat gestreefd is naar een schaalvergroting die past bij de aard en het karakter van het gebied. Dit heeft tot gevolg dat er geen extreem grote gemeenten zijn gecreëerd, zodat burgers normaal gesproken altijd in de gelegenheid zouden moeten zijn om bijvoorbeeld een gesignaleerd probleem aan te kaarten bij raadsleden die van de plaatselijke situatie op de hoogte zijn.

In het recente verleden zijn positieve ervaringen opgedaan met de instelling van wijk- en dorpsraden in gemeenten, die al dan niet bij herindeling betrokken waren. De bevolking van een bepaalde kern kan op deze manier invloed uitoefenen op de gemeentelijke politiek. Enkele gemeenten in de Achterhoek kennen al dergelijke vormen van binnengemeentelijke decentralisatie. Nieuwe gemeenten die door herindeling tot stand zijn gekomen, zijn volgens artikel 92 van de Wet Arhi verplicht om binnen twee jaar na de fusie aan de provincie te rapporteren of en, zo ja, welke vormen van binnengemeentelijke decentralisatie zich hebben voorgedaan. In het kader van deze herindelingsprocedure willen wij wel opmerken dat binnengemeentelijke decentralisatie weliswaar een gevolg kan zijn van herindeling, maar niet ons doel is. Sterker nog: wanneer binnengemeentelijke decentralisatie de enige oplossing zou zijn om het lokaal bestuur in een nieuwe gemeente goed te laten functioneren, zou de schaalvergroting ons inziens te ver zijn doorgeschoten.

"Bij herindeling van een kleine gemeente met een grote gemeente zal de grote de kleine 'opslokken'. Het gemeentebestuur zal te weinig aandacht schenken aan de problemen van de kleine kern(en) en deze problemen in de besluitvorming ondergeschikt maken aan de wensen van de grote kern(en)."

Bij de vorming van een nieuwe gemeente wordt een nieuwe gemeenteraad gekozen. Het gemeentebestuur vormt aldus een representatieve afspiegeling van de hele gemeente. Verwacht mag dus worden dat de afzonderlijke kernen ook op een evenwichtige manier in de raad vertegenwoordigd zullen zijn. Het stemgedrag van burgers is hierin bepalend. Wel is het natuurlijk zo dat ten opzichte van de oude situatie de politieke invloed per kern relatief kleiner wordt. Wij menen in ons herindelingsadvies echter een dusdanig evenwicht in de nieuw te

vormen gemeenten te hebben aangebracht, dat in de representatie van de burgers in de gemeenteraad geen sprake zou moeten zijn van het 'overvleugelen' van kleine dorpen door een grote stad.

"Herindeling zal door de gemeente worden aangegrepen voor uitbreiding van haar bouwlocaties op grondgebied van andere, nu nog zelfstandige gemeenten. Dit gaat ten koste van waardevolle natuur en open gebieden die nu door die gemeenten worden gekoesterd."

Herindeling betekent geen wijziging van planologische maatregelen/voorschriften vervat in streek- en bestemmingsplannen. Voor het bebouwen van grondgebied waar nu een andere bestemming op rust, is een wijziging van het gemeentelijk bestemmingsplan nodig. Dit is een besluit dat, na herindeling, de nieuwe gemeenteraad zou kunnen nemen. Aangezien het hier nieuw-gekozen volksvertegenwoordigers van alle voormalige gemeenten betreft, mag worden aangenomen dat bij een dergelijk besluit alle belangen zorgvuldig worden afgewogen. Bovendien zijn bij wijziging uitvoerige bezwaar- en beroepsprocedures aanwezig.

"Herindeling tast de leefbaarheid van kleine kernen aan. Het voorzieningenniveau zal teruglopen en de gemeenschapszin zal afbrokkelen. De opheffingsnorm voor basisscholen is daarvan het meest treffende voorbeeld."

Sociale en maatschappelijke verbanden zijn niet gerelateerd aan de schaal of vorm van een gemeente (kunnen zelfs gemeentegrensoverschrijdend zijn). Het opschalen van gemeenten zou als op zichzelfstaande ontwikkeling dan ook geen enkele invloed moeten hebben op de gemeenschapszin van de bevolking in een bepaald gebied. Ieder dorp behoudt dus zijn eigen identiteit. Wel is het zo dat de maatschappelijke samenhang indirect bedreigd kan worden. Te denken valt daarbij aan het opheffen van kleine scholen of het verminderen van subsidies aan het verenigingsleven. Bij het instandhouden van voorzieningen gaat het veelal echter om autonoom gemeentelijk beleid. In dit kader wijzen wij voorts nog op het gestelde op bladzijde 7 van het herindelingsadvies.

"Intensievere samenwerking tussen gemeenten is een goed alternatief voor herindeling."

In tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd zijn samenwerking tussen en samenvoeging van gemeenten geen alternatief voor elkaar bij het oplossen van bovenlokale beleidsproblemen. De 'Stuurgroep Krachtige Gemeenten' schreef in haar rapport (2000; blz. 7) dat ze regionale samenwerking niet ziet als vervanging voor gemeentelijke opschaling. Evenmin zal volgens de Stuurgroep met schaalaanpassingen samenwerking overbodig worden. "Herindeling en samenwerking dienen elkaar aan te vullen", is dan ook haar conclusie. De gedachte achter deze constatering is dat voor goede, krachtige regionale samenwerking een beperkt aantal sterke gemeenten de voorkeur verdient boven een groot aantal kleine gemeenten. Gemeenten hebben zelf overigens veelvuldig aangegeven dat ze het grote aantal partners binnen regionale samenwerkingsverbanden nu als een belemmering ervaren om tot tijdige, adequate besluitvorming te komen. In ons herindelingsadvies zijn wij op dit aspect op meerdere plaatsen uitvoerig ingegaan, bijvoorbeeld onder Zutphen/Warnsveld.

"Na herindeling zullen de tarieven van de onroerend zaakbelasting (OZB) en overige lokale heffingen stijgen. Dit levert een extra financiële last voor alle burgers en bedrijven op. "

Het is waar dat gemeentelijke herindeling tot een aanpassing van de belastingtarieven leidt. Voor twee of meer voormalige gemeenten moet nu immers één tarief gaan gelden. Hoe die aanpassing tot stand komt is echter niet wettelijk geregeld. Het is dus niet zo dat de tarieven automatisch naar boven worden afgerond naar het tarief van de duurste gemeente of dat

automatisch het gemiddelde wordt genomen. Ook verlaging is mogelijk. De nieuwe gemeenteraad is vrij om daarover te beslissen.

"De gemeente moet, indien herindeling onontkoombaar is, ongedeeld worden samengevoegd."

In ons herindelingsontwerp is als uitgangspunt de mogelijkheid opgenomen om bepaalde kernen bij een andere gemeente te voegen dan waartoe ze nu behoren. Daarbij is vermeld dat zo'n kern dan wel sterk georiënteerd dient te zijn op die andere gemeente. Die oriëntatie kan tot uitdrukking komen in werken, schoolbezoek, boodschappen doen, winkelen, uitgaan, gebruik van zorgvoorzieningen etcetera.

In het herindelingsontwerp van juni hebben we in enkele situaties gebruik gemaakt van bovenstaande mogelijkheid. Daarbij was steeds de overweging dat een meerderheid van de bevolking van zo'n kern ons inziens overwegend georiënteerd was op een andere gemeente. Uit de inspraakreacties is gebleken dat dit niet altijd het geval is. Op enkele punten hebben we ons oorspronkelijke plan dan ook aangepast (zie elders in dit herindelingsadvies).

In een aantal voorstellen in dit herindelingsadvies is wel sprake van toevoeging van kernen aan andere gemeenten of het opsplitsen van gemeenten. In de meeste gevallen bestaat hierover overeenstemming tussen de betrokken gemeenten en de kern. Bij de indeling van kernen bij een andere gemeente in het herindelingsadvies zijn wij de mening toegedaan dat de oriëntatie van de kernen op de andere gemeenten dusdanig sterk is dat dit een grenswijziging rechtvaardigt.

"Een suggestie voor de naam van de nieuw te vormen gemeente..."

De bevoegdheid om een nieuwe naam te kiezen voor een nieuw gevormde gemeente ligt niet bij de provincie, maar bij de nieuw-gekozen raad van die gemeente. In het herindelingsadvies is slechts gebruik gemaakt van werknamen. Suggesties voor namen kunnen het beste naar de colleges van B&W van de samen te voegen gemeenten worden gestuurd.

"De voorgestelde herindeling gaat niet ver genoeg. Om werkelijk bestuurskrachtige gemeenten te krijgen en een goed functionerend Regiobestuur is een nog grotere gemeentelijke schaal nodig."

Dé optimale omvang voor een gemeente bestaat niet. Dit is afhankelijk van de aard van de gemeente (stad, platteland, aantal kernen, soort problemen, bevolkingssamenstelling, groeimogelijkheden, aanwezigheid industrie, infrastructuur, etc.). Bij de herindeling in de Achterhoek, Graafschap en Liemers hebben wij dan ook als uitgangspunt gekozen dat de schaal van de nieuwe gemeenten moet aansluiten bij de aard en het karakter van de regio en haar bevolking. Over het algemeen is in het gebied sprake van een duidelijke scheiding tussen centrumgemeenten (stad) en plattelandsgemeenten, zijn er relatief veel kleine kernen en is er een vrij sterke sociale samenhang. Dit heeft ons doen besluiten de herindeling niet al te grootschalig uit te voeren.

De reacties van gemeenten op ons herindelingsontwerp wezen in een aantal gevallen in de richting van verdergaande opschaling dan wij hadden voorgesteld. Na zorgvuldige afweging van alle relevante belangen hebben wij in enkele situaties aan deze wensen gehoor gegeven.

"Het is nooit bewezen dat grotere gemeenten hun taken efficiënter en effectiever kunnen uitvoeren. Herindeling heeft dus geen voordelen."

Een grotere gemeentelijke organisatie biedt wel degelijk voordelen. De belangrijkste zijn: een grotere specialisatie van ambtenaren (hoger opleidingsniveau) en lagere kwetsbaarheid. Deze voordelen zouden moeten opwegen tegen de aan een uitdijende organisatie verbonden nadelen, zoals toenemende bureaucratisering.

Van belang is erop te wijzen dat ook naar de toekomst moet worden gekeken. Gemeenten die hun taken nu nog effectief en efficiënt kunnen uitvoeren, komen binnen een aantal jaren wellicht in de problemen. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer hun takenpakket door decentralisatie zou uitbreiden.

Tot slot is herindeling erop gericht ook de bestuurlijke kracht van Regiobesturen en gemeentelijke samenwerkingsverbanden te vergroten. Het moge duidelijk zijn - gemeenten onderschrijven dit zelf ook - dat dit beter lukt met een beperkt aantal grote gemeenten dan met een groot aantal kleine.

"De provincie mag de uitslag van een gemeentelijk referendum over herindeling niet negeren. Daarmee wordt het vertrouwen van de burgers in de overheid en haar democratische beginselen geschaad."

Het houden van een referendum of volksraadpleging is bedoeld om burgers directe invloed te laten uitoefenen op een bepaalde zwaarwegende beslissing. Een gemeentelijk referendum kan wettelijk gezien niet bindend zijn, maar slechts raadplegend. Uiteindelijk is het aan de betreffende gemeenteraad om te bepalen of ze de uitslag onderschrijft. Bij de vier volksraadplegingen die in het onderhavige herindelingsgebied gehouden zijn is dat in alle gevallen gebeurd.

Het al dan niet overnemen van de uitslag van een gemeentelijk referendum is voor de provincie een wezenlijk ander vraagstuk dan voor de gemeente zelf. Waar het gemeentebestuur de belangen dient te behartigen van de inwoners op haar grondgebied, moet de provincie de bovenlokale belangen in het oog houden. Het zonder meer honoreren van alle wensen die in de referenda worden uitgesproken, zou allereerst vaak onmogelijk zijn en daarnaast een integrale afweging van alle regionale belangen belemmeren.

Op het bestuurlijk niveau van de provincie dienen wij weliswaar rekening te houden met lokale belangen, maar zullen wij in voorkomende gevallen deze ook tegen elkaar moeten afwegen. Wij moeten derhalve ook rekening houden met lokale belangen van gemeenten, waarvan het bestuur niet besloten heeft tot het houden van een volksraadpleging en met de belangen van de regio als totaal.

Beantwoording gemeente-specifieke reacties

De beantwoording van de gemeente-specifieke reacties die zijn ingestuurd op het herindelingsontwerp vindt voor een belangrijk deel plaats in het onderdeel van dit herindelingsadvies waarin de nu gedane voorstellen, die in een aantal gevallen afwijken van die uit het herindelingsontwerp, worden beargumenteerd. In het onderstaande overzicht wordt geschetst wat de meest voorkomende bezwaren van burgers zijn tegen de herindelingscombinaties zoals opgenomen in het herindelingsontwerp. Deze opmerkingen worden aansluitend van een antwoord voorzien (*cursief*) voorzover dat een aanvulling biedt op de eerder genoemde argumenten.

Aalten

Uit de gemeente Aalten kwamen 22 reacties, waaronder één algemene waarin werd voorgesteld het gebied waarop de herindeling betrekking heeft in drie gemeenten in te delen: Graafschap, Liemers en Achterhoek.

Een dergelijke herindeling achten wij veel te groot van omvang en zou daarmee geen recht doen aan de aard en het karakter van de regio.

In zes reacties wordt de zelfstandigheid van de gemeente Aalten bepleit.

Hoewel wij van mening zijn dat de gemeente op dit moment haar taken op een goede manier kan uitvoeren, moeten wij ook rekening houden met toekomstige ontwikkelingen die een zwaardere last op plattelandsgemeenten zullen leggen. Bovendien zal de omvang van de nieuwe gemeente Aalten in een redelijke verhouding moeten staan ten opzichte van de andere nieuw te vormen gemeenten in de Achterhoek. Opschaling lijkt ons daarom onvermijdelijk. Voorts achten wij handhaving van zelfstandigheid gelet op onze uitgangspunten en criteria geen reële optie.

De variant Dinxperlo-Aalten-Winterswijk is twee keer genoemd, onder andere door Bredevoorts Belang. De variant Aalten-Dinxperlo-Varsseveld en Sinderen (gemeente Wisch) wordt door inwoners van Aalten dertien keer aangedragen als een herindelingsvariant die op hun steun kan rekenen.

Wij hebben er in meerderheid voor gekozen de variant uit ons herindelingsontwerp (Aalten-Dinxperlo) te handhaven. De gedeputeerden Boxem, De Bondt en Alderink hebben in deze een minderheidsstandpunt ingenomen en wel uitbreiding van deze combinatie met het oostelijk deel van de gemeente Wisch. Dit overwegend landelijke gebied, met als centrale kern Varsseveld, past volgens hen prima in de structuur van een middelgrote plattelandsgemeente in deze regio.

Angerlo

buiten verzoek

buiten verzoek

Dinxperlo

Vanuit Dinxperlo ontvingen wij een lijst met ruim 5600 handtekeningen, afkomstig van naar schatting 3500 adressen uit Dinxperlo en het dorp Süderwick (gemeente Bocholt). Alle ondertekenaars verklaren voorstander te zijn van een zelfstandig voortbestaan van de gemeente Dinxperlo. Een tweede brievenactie leverde nog eens ruim 1200 reacties op, hoewel het overgrote deel van de ondertekenaars hiervan ook al had deelgenomen aan de eerste actie. In de standaardbrief wordt gepleit voor een zelfstandig Dinxperlo om op die manier de unieke, nauwe, internationale samenwerking met het Duitse Süderwick in stand te kunnen houden.

Naast deze twee brievenacties ontvingen wij nog drie losse schriftelijke reacties, één van de internationale ondernemersvereniging Dinxperlo-Süderwick en twee van het Nederlands-Duits burgercomité Dinxperlo Zelfstandig. De inhoud hiervan is van dezelfde strekking: Dinxperlo en Süderwick zijn economisch, sociaal-maatschappelijk en cultureel zozeer met elkaar verbonden dat er een unieke grensoverschrijdende samenwerking plaatsvindt die door herindeling niet mag worden aangetast.

Wij onderkennen als provincie de bijzondere positie van de gemeente Dinxperlo en de unieke grensoverschrijdende samenwerking die daaruit voortvloeit. Wij zijn echter van mening, evenals overigens het ministerie van Binnenlandse Zaken aan wie wij de wens van Dinxperlo nog eens hebben voorgelegd, dat een samenvoeging met een andere gemeente aan Nederlandse zijde van de grens geen belemmering hoeft te vormen voor de internationale samenwerking met Süderwick, dat zelf overigens enkele jaren geleden ook is samengegaan met de stad Bocholt. Als kleinste gemeente in de Achterhoek is herindeling voor Dinxperlo naar ons oordeel onvermijdelijk. De voorgestelde opschaling met Aalten doet ons inziens recht aan de aard en het karakter van de streek waar Dinxperlo deel van uitmaakt.

Doesburg

buiten verzoek

Doetinchem

buiten verzoek

Winterswijk

Twee inwoners van Winterswijk hebben de moeite genomen te reageren op ons herindelingsontwerp. Eén wijst op de gebrekkige kwaliteit van het huidige gemeentelijk beleid, onder andere op het gebied van recreatie en bedrijven.

In het kader van gemeentelijke herindeling spreken wij geen oordeel uit over het huidige functioneren van gemeenten.

De ander is van mening dat de gemeente Winterswijk te klein is om voldoende daadkracht in de toekomst te kunnen ontwikkelen. Hieruit volgt het voorstel om Winterswijk samen te voegen met de gemeenten Aalten, Lichtenvoorde, Groenlo en Eibergen.

Wij zijn van mening dat Winterswijk van voldoende omvang is om haar toekomstige taak voor dit deel van de Achterhoek te kunnen vervullen. Opschaling is niet nodig, te meer omdat uitbreiding van economische activiteiten in de toekomst steeds meer langs de geplande A18 zal worden geconcentreerd. De gemeente Winterswijk zal overigens naar onze mening wel onderdeel dienen uit te maken van het industrieschap dat de uitgifte en ontwikkeling van het regionale bedrijventerrein in de gemeente Eibergen gaat regelen.

Wisch

Het aantal reacties uit de gemeente Wisch bedraagt vijftien. De meningen van de burgers over wat er met deze gemeente moet gebeuren in de herindeling lopen sterk uiteen. Vijf brievenbeschrijvers zijn van mening dat de gemeente goed functioneert in de huidige vorm en daarom zelfstandig kan voortbestaan. Daarentegen pleit ook iemand voor opschaling - in wat voor vorm dan ook - vanwege de gebrekkige kwaliteit van het huidige bestuur en de ambtelijke organisatie. De opties voor herindeling die in de reacties genoemd worden zijn met name: een grote, moderne plattelandsgemeente (geen combinatie aangegeven) of Gendringen en Wisch (eventueel aangevuld met Aalten en Dinxperlo). In één reactie wordt het voorstel gedaan het verstedelijkte gebied in het westen van de gemeente aan Doetinchem toe te voegen en de rest te laten opgaan in een nieuwe gemeente met Aalten, Dinxperlo, Gendringen en de kern Halle (Zelhem). Ook wordt enkele keren de wens neergelegd om in ieder geval ongedeeld op te gaan in een nieuwe gemeente.

De uiteenlopende opvattingen van de inwoners van Wisch bieden weinig houvast voor het maken van een eenduidige keuze. Zowel het zelfstandig laten van Wisch als samenvoeging met de gemeente Gendringen, maar ook opdeling van de gemeente Wisch in een westelijke en oostelijke herindelingsvariant zijn serieuze opties geweest in onze overwegingen bij het vaststellen van dit herindelingsadvies. Uiteindelijk heeft een meerderheid van ons college besloten de voorgedragen vrijwillige fusie tussen Gendringen en Wisch te ondersteunen. Het merendeel van de brievenbeschrijvers kan zich blijkens de reacties hierin vinden, zij het dat men niet afkerig is van een nog verdere uitbreiding met bijvoorbeeld Aalten en/of Dinxperlo.

Een minderheid van ons college (de gedeputeerden Boxem, De Bondt en Aalderink) is voorstander van opdeling van de gemeente Wisch ten behoeve van respectievelijk de nieuwe gemeente Doetinchem en de nieuwe gemeente Aalten-Dinxperlo. De overwegingen die tot het minderheidsstandpunt hebben geleid zijn de volgende. De genoemde gedeputeerden constateren een duidelijk onderscheid binnen de gemeente Wisch tussen het westelijke gedeelte met de kernen Terborg en Silvolde en het oostelijke gedeelte waar de kern Varsseveld centraal staat. Het toevoegen van het verstedelijkte gebied in het westen aan Doetinchem past in het streven om voor de centrumstad voldoende draagvlak voor haar voorzieningen te scheppen. Verder ontstaat met het creëren van de gemeente Varsseveld, Aalten, Dinxperlo een logische bestuurlijke eenheid in dit gebied.



Vervolgvoorstel A-485

- de as Doetinchem-Doesburg dient te worden bestempeld als stedelijke ontwikkelingsas;
- er zal moeten worden gekomen tot een sterke versteviging van de infrastructuur;
- stedelijke bebouwing moet worden toegestaan langs de Oude IJssel;
- er zal een bandstad ontstaan in een ecologisch waardevol gebied;
- landschappelijke waarden zullen moeten worden opgeofferd;
- geaccepteerd zal moeten worden dat de stad Doetinchem "op slot" gaat omdat de ontwikkelingen zich in westelijke richting zullen moeten voltrekken.
- een koppeling van Doesburg aan het GSO-beleid is een aspect dat "politiek bepaald" is en een beperkte geldigheidsduur kan hebben.

buiten verzoek

buiten verzoek

Ten aanzien van de positie van Dinxperlo is door enkele leden geopperd om deze gemeente gedurende een periode van 4 a 5 jaar de mogelijkheid te bieden om "de Europeanisering" verder uit te werken. Daarna zal alsnog kunnen worden gezien of genoemde gemeente zal dienen te samengevoegd met Aalten.

Wij blijven van mening dat, zoals in ons herindelingsontwerp en -advies op zeer uitvoerige wijze is vermeld, de door Dinxperlo aangevoerde "grensproblematiek" op goede wijze aandacht zal kunnen krijgen in de voorgestelde samenvoeging met Aalten. Het huidige gemeentebestuur van Aalten heeft expliciet uitgesproken in de nieuwe gemeente het aangevoerde aspect verder te willen uitwerken met Bocholt, waarvan Suderwick deel uitmaakt. De nieuwe gemeente zal hierbij een krachtiger gesprekspartner in het overleg met Bocholt kunnen zijn. Wij zien dan ook volstrekt niet in dat de voorgestelde samenvoeging aanleiding zal zijn tot een verminderde belangstelling voor het door Dinxperlo aangegeven punt, integendeel. Ook de minister heeft naar aanleiding van een verzoek van ons college -mede op wens van het gemeentebestuur van Dinxperlo- laten weten geen reden te zien voor een "status aparte" van genoemde gemeente. De brief van de minister heeft ter inzage gelegen op de provinciale bibliotheek.

Bovendien menen wij uit te moeten sluiten dat een gemeente op zeer korte termijn opnieuw in een herindelingsdiscussie zal kunnen worden betrokken hetgeen naar ons oordeel het geval zal zijn indien Dinxperlo in de huidige vorm blijft voortbestaan.

buiten verzoek

buiten verzoek

Gelet op het vorenstaande stellen wij voor in het aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit te brengen herindelingsadvies de samenvoeging van Doesburg/Hummelo en Keppel/Angerlo en Doetinchem/Zelhem/deel grondgebied Wehl op te nemen. Voor het overige stellen wij voor ons herindelingsadvies overeenkomstig de mening van het overgrote deel van de statencommissie Algemene Zaken te handhaven.

Wij constateren dat ons herindelingsadvies niet in alle opzichten breed wordt gedragen maar dat het advies op zich het best bijdraagt aan het draagvlak "in het veld" en in de statencommissie. Samenvattend wordt derhalve voorgesteld de volgende gemeentelijke samenvoegingen in het aan de minister uit te brengen herindelingsadvies op te nemen en de tabel I, behorend bij het ontwerpbesluit van PS, opgenomen in het herindelingsadvies, vastgesteld op 18 december 2001, als volgt te wijzigen :

Tabel I

Gebiedsbepaling van gemeenten (artikel 2, lid 1)

(Nieuwe) gemeente:

bestaande uit:

"Doesburg"
"Montferland"

Doesburg/Angerlo/Hummelo en Keppel
Bergh/Didam/Wehl uitgezonderd deel

Vervolgvoorstel A-485

"Terborg"	dat naar Doetinchem overgaat
"Aalten"	Gendringen/Wisch
"Berkelstreek"	Aalten/Dinxperlo
	Borculo/Ruurlo/Eibergen/Neede, uitgezonderd aangegeven grenswijzigingen
"Groenlo"	Groenlo/Lichtenvoorde incl. aangegeven grenswijzigingen
"Bronkhorst"	Vorden/Hengelo/Steenderen
"Zutphen"	Zutphen/Warnsveld
"Lochem"	Lochem/Gorssel/Bathmen
"Doetinchem"	Doetinchem incl. deel grondgebied Wehl/Zelhem

De namen van de nieuw te vormen gemeenten zijn werknamen.

11/2/2002

Minuut

D.

Provinciale Staten

Inliggende, hierbij afgewerkte
indicateurnummers

5.1.2e

2001.20806

Door archief in te vullen

Datum: 08 FEB. 2002

Referentienummer

08 FEB. 2002

Persbericht

Ja

Nee

Openbare besluitenlijst

Ja

Nee

Intranet / Internet

Ja

Nee

provincie

GELDERLAND

Dienst

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

Datum

7-2-'02

Tel.nr.

9076

Ambtenarennr.

Chef

Hoofd afdeling

Medeparaaf binnen
eigen dienst/afd.

Directeur

Medeparaaf buiten
eigen dienst/afd.

CC-BS

Opnieuw gezien
doorVoorbesproken met
gedeputeerde(n)
in portef.beraad

Griffier

Secr. griffier/GS
volgnr.

5.1.2e

5.1.2e

akk.

bespr.

CdK

1^e portf. houder

Boxem

2^e portf. houder

Rode eindparaaf

5.1.2e

Beslissing uiterlijk d.d.

Motivering

Besluit/brief van: ☒ GS☐ CdK ☐ Gr. ☐ Dir. ☐Eindparaaf van: ☒ college ☐ gecomm. ☐ CdK ☐ Gr. ☐ Dir. ☐

Onderwerp

Gemeentelijke herindeling Achterhoek,
graafschap en Liemers

vervolg z.o.z.

Advies

Vervolgvoorstel A-485 vaststellen

Uitwerking GS-beslissing 5-2-'02Inliggend archiefnummer naar TV2: zenden aan
Vet. Gelderse. p.m. beaunen + Bathman.

vervolg z.o.z.

Besluit conform advies:

In afwijking van advies:

tekstcompasserijen besproken
met fed. Boxem, Zondag 2
Esmeyer

5.1.2e

vervolg z.o.z.

Na ro
vóór

1

5.1.2e

2

☐ die
boekings debiteuren

Na verzending naar

☐ dienstcontroller voor
boekings crediteurenArchief (opnieuw)
voorbrenge bij

1 d.d.

2 d.d.

Opmerkingen

* Openbaar via perscon-
ferentie op 8/2 2002
in GS niggak.

Uiterste verzenddatum d.d.

Verzonden d.d.

08 FEB. 2002

bij spoed
strookje
plakken
om rug

F-P000

44534156

0003



spraken zich uit voor een grootschalige gemeentelijke herindeling, terwijl een groot deel een minder vergaande nieuwe gemeentelijke indeling wenst. De wens tot een forse opschaling is mogelijk ingegeven door de gaandeweg de procedure door sommige gemeenten aangedragen varianten. Wij constateren echter dat een dergelijke forse opschaling niet op voldoende draagvlak in provinciale staten lijkt te kunnen rekenen.

Zoals hiervoor is aangehaald zijn tijdens de herindelingsprocedure door de gemeenten veelal zeer robuuste herindelingsvarianten bepleit. Daarmee is sinds het verschijnen van het herindelingsontwerp van gemeentezijde een verschuiving in grootte van herindelingsvarianten aangegeven die naar ons oordeel minder passend is t.o.v. het door de statencommissie mede onderschreven uitgangspunt "passend bij schaal en karakter van de regio". Bovendien is door ons college bij voortduring beklemtoond dat vanuit de visie "regio's, de daarin gelegen centrumgemeenten, het omliggend gebied" -zoals beschreven in ons herindelingsontwerp- de robuustheid van de centrumgemeenten medepalend dient te zijn voor de opschaling van de deze gemeenten omringende gemeenten.

Dit impliceert dat naar onze mening de omvang/robuustheid van de nieuw te vormen centrumgemeenten bepalend zal dienen te zijn voor de "schaal van de opschaling" van de overige bij deze procedure betrokken gemeenten.

In meergenoemd herindelingsontwerp hebben wij reeds aangegeven dat de opschaling van gemeenten zoveel mogelijk zal moeten blijven passen bij de aard en karakter van de regio.

Mede om deze reden achten wij een minder forse schaalvergroting wenselijk. Naar ons oordeel is het regionaal belang er mee gediend dat een opschaling zoveel mogelijk past bij het voor de betreffende regio gehanteerde, hiervoor vermelde, uitgangspunt.

In ons herindelingsadvies streven wij er daarom naar om tot een evenwicht te komen tussen de omvang van de centrumgemeenten en de overige gemeenten in de regio. Dit evenwicht wordt niet bereikt als de overige gemeenten te groot worden ten opzichte van de centrumgemeente, maar ook niet als deze relatief te klein blijven. De door ons voorgestane opschaling houdt hierin het midden.

Onderzoek naar een samenvoeging van Doetinchem / Doesburg / Hummelo en Keppel

buiten verzoek

Wij realiseren ons dat een samenvoeging van beide gemeenten bij zowel het gemeentebestuur van Doetinchem als van Zelhem (en de bevolking daarvan) op overwegende bezwaren stuit. Vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het geheel menen wij dat deze samenvoegingsmogelijkheid verdedigbaar is, zij het onder voorwaarden. Deze voorwaarden hebben betrekking op de positie van Doetinchem als centrumgemeente en op de financiële mogelijkheden die de nieuw te vormen gemeente Doetinchem heeft om de centrumfuncties blijvend vorm te kunnen geven.

Hierbij willen wij nogmaals benadrukken dat met deze herindeling niet wordt beoogd de ruimtelijke hiërarchie van de kernen op het gebied van wonen en werken, zoals vastgelegd in ons ruimtelijk beleid, te wijzigen. Dit geldt evenzeer richting de gemeente "Terborg" als in de richting van Doetinchem/Zelhem.

De verantwoordelijkheid voor de centrumfuncties in Achterhoek en Graafschap

Idealiter moeten centrumfuncties vorm kunnen krijgen binnen de inhoudelijke en financiële competenties van een centrumgemeente.

Voor de Achterhoek en Graafschap zou dit echter betekenen dat besloten zou moeten worden tot een in onze ogen zodanig forse opschaling, dat deze niet meer als passend bij de regio moet worden gezien. Hiervoor hebben wij reeds uitvoering vermeld om welke redenen een dergelijke opschaling overwegende bezwaren oproept.

Nu echter rondom Doetinchem zowel de gemeenten in de nieuw te vormen gemeente "Montferland" als de gemeenten in de nieuw te vormen gemeente "Terborg" in het herindelingsproces tot op heden hebben aangegeven daadwerkelijk steun te willen geven aan de instandhouding van de centrumfuncties van Doetinchem, doet zich een alternatief voor dat een minder grootschalige herindeling voor Doetinchem mogelijk maakt. Dit alternatief wordt gevormd door de voorgestelde opschaling die met name een inhoudelijke verbreding van het takenpakket van de centrumgemeente Doetinchem betekent, aangevuld met een pakket van afspraken tussen gemeenten onderling en tussen de provincie en de gemeente Doetinchem.

In dat kader, aansluitend bij de nadrukkelijk bereidheid daartoe van de huidige gemeenten rondom Doetinchem, verwachten wij het initiatief van de gemeenten "Montferland" en "Terborg" om bindende overeenkomsten te sluiten met Doetinchem over de inhoud en financiering van de voor de regio gewenste centrumfuncties.

Ijkpunt voor het resultaat van deze besprekingen is voor ons of de uitgaven (investeringsbijdragen en exploitatiebijdragen) aan de gewenste centrumfuncties per hoofd van de bevolking (bijvoorbeeld voor het Theaterkwartier, de bereikbaarheid van de regionale winkelveorzieningen in Doetinchem, uitgaven voor huisvesting van regionale scholen, et cetera) in de gemeenten op een vergelijkbaar niveau zijn of worden gebracht.

Na 1 september 2002 zullen wij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties informeren over de resultaten van dit overleg, zodat de Minister in zijn wetsontwerp over de herindeling daarmee rekening kan houden.

Voorts menen wij van onze kant eveneens de instandhouding van de centrumvoorzieningen van de nieuwe gemeente Doetinchem blijvend te moeten ondersteunen. Concreet betekent dit bijvoorbeeld financiële steun voor bijvoorbeeld de realisering van het Theaterkwartier, de

Vervolgvoorstel A-485

herstructurering van Hamburgerbroek en de oostelijke rondweg. Ook hierover zullen wij ons op korte termijn verstaan met het gemeentebestuur van Doetinchem.

“Montferland”, “Berkelstreek” en “Groenlo”.

buiten verzoek

Dinxperlo/Aalten

Ten aanzien van de positie van Dinxperlo is door enkele leden geopperd om deze gemeente gedurende een periode van 4 tot 5 jaar de mogelijkheid te bieden om “de Europeanisering” verder uit te werken. Daarna zal alsnog kunnen worden gezien of genoemde gemeente zal dienen te samengevoegd met Aalten.

Wij blijven van mening dat, zoals in ons herindelingsontwerp en -advies op zeer uitvoerige wijze is vermeld, de door Dinxperlo aangevoerde “grensproblematiek” op goede wijze aandacht zal kunnen krijgen in de voorgestelde samenvoeging met Aalten. Het huidige gemeentebestuur van Aalten heeft expliciet uitgesproken in de nieuwe gemeente het aangevoerde aspect verder te willen uitwerken met Bocholt, waarvan Süderwick deel uitmaakt. De nieuwe gemeente zal hierbij een krachtiger gesprekspartner in het overleg met Bocholt kunnen zijn. Wij zien dan ook volstrekt niet in dat de voorgestelde samenvoeging aanleiding zal zijn tot een verminderde belangstelling voor het door Dinxperlo aangegeven punt, integendeel. Ook de minister heeft naar aanleiding van een verzoek van ons college - mede op wens van het gemeentebestuur van Dinxperlo - laten

Vervolgvoorstel A-485

weten geen reden te zien voor een "status aparte" van genoemde gemeente. De brief van de minister heeft ter inzage gelegen op de provinciale bibliotheek.

Bovendien menen wij uit te moeten sluiten dat een gemeente op zeer korte termijn opnieuw in een herindelingsdiscussie zal kunnen worden betrokken hetgeen naar ons oordeel het geval zal zijn indien Dinxperlo in de huidige vorm blijft voortbestaan.

V/H/S/Doesburg /Hummelo en Keppel

buiten verzoek

Vervolgvoorstel A-485

Duiven, Westervoort, Zevenaar en Rijnwaarden

buiten verzoek

Zevenaar en Angerlo

buiten verzoek

Tenslotte

Wij menen met onze voorstellen inzake de positie van de centrumgemeenten -mede in relatie tot de overige gemeenten- voor de onderhavige regio's varianten te hebben aangedragen, die aansluiten bij de gehanteerde uitgangspunten van deze herindelingsprocedure en bovendien een meerwaarde hebben ten opzichte van een niet bij deze regio's passende forse opschaling.

Voorstel

Gelet op het vorenstaande stellen wij voor in het aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit te brengen herindelingsadvies de samenvoeging van Vorden/Hengelo/Steenderen/Hummelo en Keppel/Doesburg, Angerlo/Zevenaar en Doetinchem/Zelhem/deel grondgebied Wehl op te nemen. Voor het overige stellen wij voor ons herindelingsadvies overeenkomstig de mening van het overgrote deel van de statencommissie Algemene Zaken te handhaven.

Samenvattend wordt derhalve voorgesteld de volgende gemeentelijke samenvoegingen in het aan de minister uit te brengen herindelingsadvies op te nemen overeenkomstig onderstaand ontwerpbesluit en tabel I, behorend bij dit ontwerpbesluit van PS, vastgesteld op 18 december 2001 resp. 8 februari 2002:

PROVINCIALE STATEN VAN GELDERLAND

gelet op de artikelen 4 en 8 van de Wet algemene regels herindeling;

kennis genomen hebbend van het herindelingsadvies van 11 september 2001 , kenmerk BA/2001/3754, inzake de positie van de gemeenten Bathmen en Deventer, van het provinciaal bestuur van Overijssel;

gezien het statenvoorstel A 485;

BESLUITEN

vast te stellen het navolgende

herindelingsadvies Achterhoek, Graafschap en Liemers

Paragraaf I.

1. Opheffing en instelling van gemeenten

artikel 1

Met ingang van de datum van herindeling worden de samen te voegen gemeenten, genoemd in het statenvoorstel en het vervolgvoorstel A-485, opgeheven.

artikel 2

1. Met ingang van de datum van herindeling worden nieuwe gemeenten gevormd overeenkomstig de in bijgevoegde tabel I genoemde voorstellen.

2. In tabel I is aangegeven uit het gebied van welke op te heffen gemeenten het gebied van elk der nieuwe gemeenten bestaat, alsmede welke grenswijzigingen van toepassing zijn tussen bestaande en nieuwe gemeenten, met dien verstande dat waar sprake is van de indeling van kernen de grenzen vooralsnog schematisch zijn aangegeven op de bij het vervolgvoorstel A-485 gevoegde kaart.

Tabel I

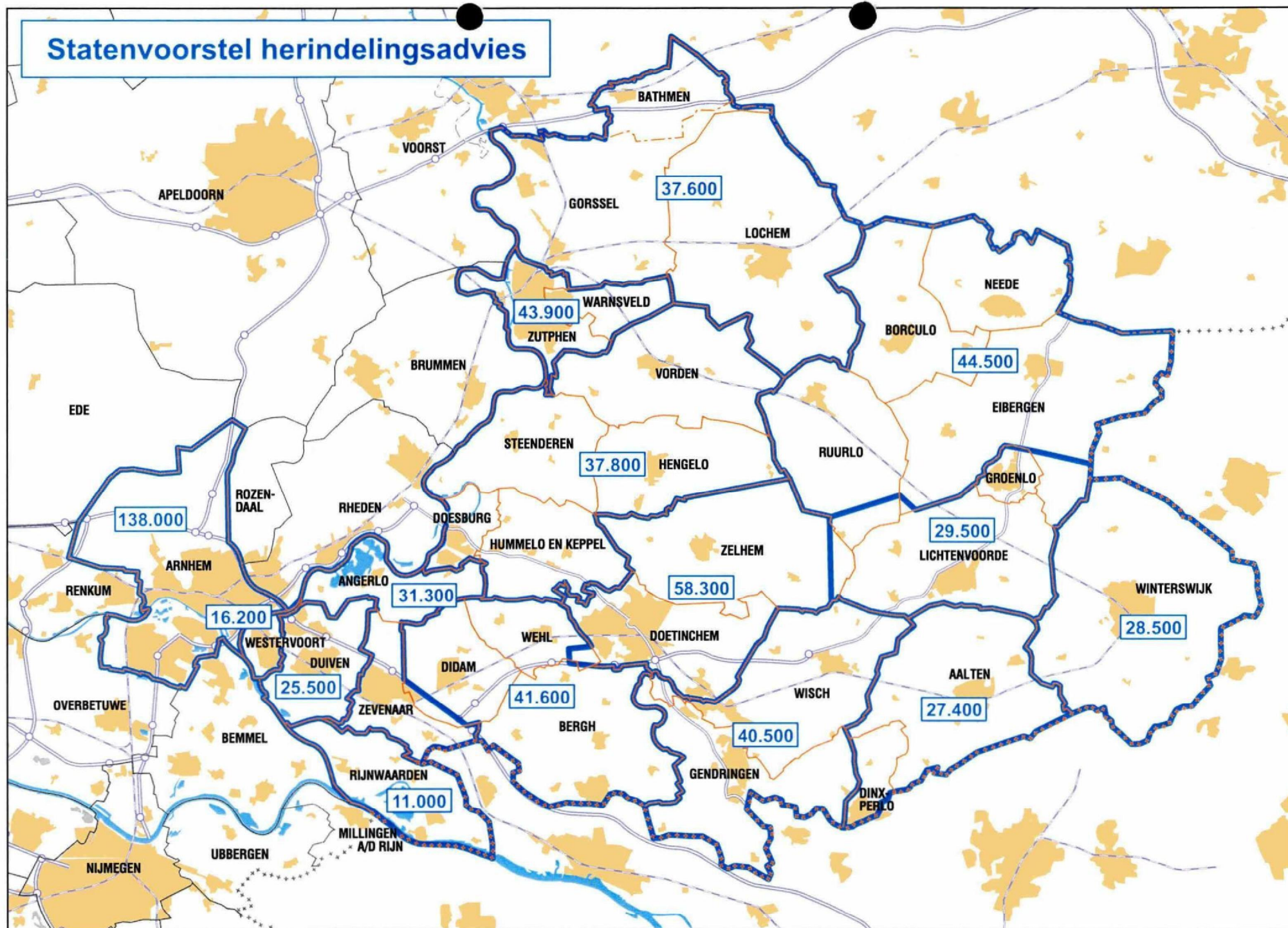
Gebiedsbepaling van gemeenten (artikel 2, lid 1)	
Nieuwe gemeente (werknamen)	bestaande uit
buiten verzoek	

Vervolgvoorstel A-485

Aalten	Aalten / Dinxperlo
buiten verzoek	

Arnhem, 8 februari 2002 - nr. BD 2001. 20806

Statenvoorstel herindelingsadvies



Voorstel A-485
met vervolgvorstel

Onderwerp:
Gemeentelijke herindeling Achterhoek,
Graafschap en Liemers.

PS besluit vastgesteld.

6-3 '02.

5.1.2e

Besluitvorming			
	Zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen		
	Zonder stemming aangenomen		
Stemming	H S	verworpen/aangenomen	fracties voor/tegen:
		41 voor 25 tegen	

Moties/Amendementen

nr.	aangen./verworp./overgen./ingetrokken	fracties voor/tegen
A-16	verworpen	LG DG, vthof, Eleveld en Janen voor
A-13	verworpen	GL, LG DG voor
A-7	verworpen	PvdA, GL m.u.v. vthof voor
A-9	verworpen	GL, Cuypers, v.d. Schans voor
A-20	verworpen	SP voor
A-18	verworpen	SP voor

A-8	verworpen	CU, LG DG, de Jong en Oosterhuis voor
A-10	verworpen	GL, v.d. Schans, Cuypers voor
A-21	verworpen	SP, GL, D66 voor
A-22	verworpen	SP, GL voor
A-23	verworpen	SP, GL voor
A-11	verworpen	GL, v.d. Schans, Cuypers, Keereweer voor
A-27	verworpen	GL, v.d. Schans, Cuypers voor
A-17	verworpen	SP, LG DG voor
A-14	verworpen	SP voor
A-25	aangenomen	COA, WP, CU, SGP GL (m.u.v. vthof Buma) D66, m.u.v. Bernard voor



Stofklepmap folio

blauw nr 33 93 11
chamois nr 33 93 12
geel nr 33 93 13
groen nr 33 93 14
grijs nr 33 93 15
roze nr 33 93 18

A20	verworpen	GL, Oosterhuis voor
A19	verworpen	SP, LGD, GL, vd. Schan Cuyper voor
A15	verworpen	LGD, SP, vd. Schan, Cuyper GL, muu. lent' (to) voor
A24	aangenomen	DB6, GL, PodaA, LGD tegen

**Amendement**

Onderwerp: Statenvoorstel: A 485
Gemeentelijke herindeling

Provinciale Staten van Gelderland, in vergadering bijeen op 27 februari 2002;

- /// gehoord de discussie in de staten
- /// overwegende dat bij indeling tot complete regiogemeenten, met een borging van betrokkenheid van bewoners in dorpen en wijken, wél voordelen staan tegenover nadelen van herindeling;

besluiten:

- /// dat tabel 1 wordt vervangen door de volgende tabel;

Gebiedsbepaling van gemeenten (artikel 2, lid 1)	
Werknaam nieuwe gemeente	bestaande uit
De Liemers	buiten verzoek
West-Achterhoek	
Graafschap	
Oost-Achterhoek	Borculo, Neede, Eibergen, Groenlo, Ruurlo, Lichtenvoorde, Winterswijk, Aalten, Dinxperlo

- /// de kaart wordt overeenkomstig de tabel aangepast

en gaan over tot de orde van de dag

A 13

Amendement A (6 gemeenten)

Statenvoorstel: A - 485

Onderwerp: Gemeentelijke herindeling

Provinciale Staten van Gelderland, in vergadering bijeen op 27 februari 2002,

besluiten het voorstel als volgt te wijzigen:

1. Tabel 1 wordt vervangen door de volgende tabel:

Gebiedsbepaling van gemeenten (artikel 2, lid 1)	
Nieuwe gemeente (werknamen)	bestaande uit
buiten verzoek	
Doetinchem	Doetinchem, Wehl, Bergh, Gendringen, Wisch, Dinxperlo
buiten verzoek	
Zuidoost-Achterhoek	Winterswijk, Aalten, Lichtenvoorde, Groenlo

2. De kaart wordt overeenkomstig de tabel aangepast.





A 7 *[Handwritten signature]*

AMENDEMENT

De Staten van Gelderland, bijeen in vergadering op 27 februari 2002

Kennis genomen hebbend van de inhoud van Statenvoorstel A-485 over gemeentelijke herindeling

Besluiten het voorstel als volgt te wijzigen:

1. Tabel 1 wordt vervangen door de volgende tabel:

Gebiedsbepaling van gemeenten (art. 2, lid 1)	
Nieuwe gemeente	Bestaande uit
buiten verzoek	
Dinxperlo	Dinxperlo

2. De kaart wordt overeenkomstig de tabel aangepast. *[Handwritten signature]*

Ag

Amendement E (Zuidoost-Achterhoek)

Statenvoorstel: A - 485

Onderwerp: Gemeentelijke herindeling

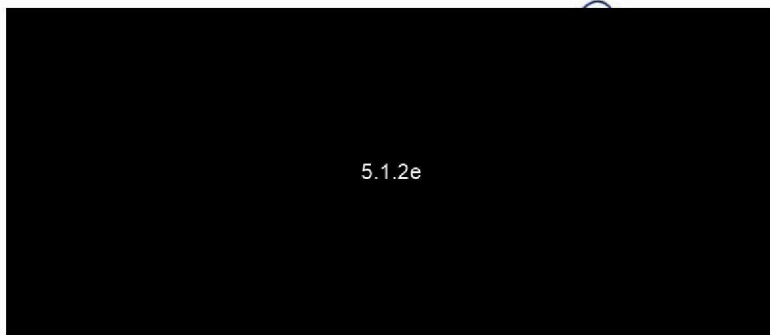
Provinciale Staten van Gelderland, in vergadering bijeen op 27 februari 2002,

besluiten het voorstel als volgt te wijzigen:

1. Tabel 1 wordt als volgt aangepast:

Gebiedsbepaling van gemeenten (artikel 2, lid 1)	
Nieuwe gemeente (werknamen)	bestaande uit
Aalten: vervalt	
Zuidoost-Achterhoek (toevoegen)	Winterswijk, Aalten, Lichtenvoorde, Groenlo
Groenlo: vervalt	

2. De kaart wordt overeenkomstig de tabel aangepast.





**AMENDEMENT
BIJ STATENVOORSTEL A-485**

Provinciale Staten van Gelderland, in vergadering bijeen op woensdag 27 februari 2002

gehoord hebbende de beraadslagingen over voorstel A-485 (gemeentelijke herindeling
Achterhoek / Liemers

besluiten tot het handhaven van de huidige gemeente Aalten als zelfstandige gemeente

en gaan over tot de orde van de dag

58 - fractie

5.1.2e

5.1.2e