



Datum

19 april 2004

Ons kenmerk

BW 2004/62003

Onderdeel

DGKB/BFO/BW

Inlichtingen

5.1.2e

5.1.2e

T 5.1.2e

F 5.1.2e

Uw kenmerk

Blad

1 van 1

Aantal bijlagen

1

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres

www.minbzk.nl

Geadresseerden

Onderwerp

Memorie van antwoord van het wetsvoorstel tot
herindeling van de Achterhoek, de Graafschap
en de Liemers, Deventer en Bathmen

Hierbij doe ik u toekomen de memorie van antwoord van het wetsvoorstel tot
gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap, de
Liemers, Deventer en Bathmen.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,
voor deze,
het hoofd van de afdeling Bestuur en Wetgeving,

5.1.2e

C. Riezebos

Nr.

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen

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

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

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

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

De discussie over de versterking van het lokale bestuur in de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers kent een lange voorgeschiedenis. In de jaren negentig zijn voor het gebied 'toogdagen' (regionale bijeenkomsten) gehouden, waar gesproken is over herindeling. Tijdens dit proces is de overtuiging gegroeid dat met een dergelijke omvangrijke

herindeling goede voorwaarden worden gecreëerd om te voldoen aan de eisen die nu en in de nabije toekomst aan het lokale bestuur in dit gebied worden gesteld. Het provinciebestuur van Gelderland heeft de gemeenten in de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers ook voortdurend in de herindelingsprocedure als één onverbreekelijke en samenhangende entiteit benaderd. Achterliggende gedachte is geweest, dat een zodanige samenhang in het gebied bestaat, dat een gefragmenteerde aanpak vermeden moet worden. Bij het beproeven van mogelijke oplossingen is consequent gekeken naar de aard en het karakter van de regio, zodat de nieuwe gemeenten volwaardige en gelijkwaardige participanten zullen worden met het oog op toekomstige maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

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

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

In het nieuwe beleidskader (*Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 750, nr. 1*) zijn de 'spelregels' voor herindelingen vastgelegd. Het kabinet betreft zes criteria bij de beoordeling van de herindelingsvoorstellen, waaronder het streven naar een optimaal draagvlak onder de bevolking van de betrokken gemeenten. Een tweede criterium is het waarborgen van een goede regionale samenhang en evenwichtige bestuurlijke verhoudingen. Hierdoor wordt voorkomen dat voor buurgemeenten of andere betrokken gemeenten een 'restproblematiek' ontstaat.

Bij voorstellen voor gemeentelijke herindeling staat voor het kabinet voorop, dat deze hun basis vinden in een voorstel van de betrokken gemeenten zelf of van de provincie. Provinciebesturen hebben een verantwoordelijkheid om kwalitatief en effectief bestuur binnen de provincie te waarborgen: van de provincie zelf, en van het lokaal bestuur binnen de provincie. Uitgangspunt is dat slechts op basis van zwaarwegende argumenten

zou moeten worden afgeweken van het provinciale advies. Dit geldt niet alleen voor de inhoud maar ook voor de vormgeving van het voorstel. Deze benadering telt zwaar voor het kabinet en is op 11 september 2003 breed bevestigd in het Algemeen Overleg met de leden van de Vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer.

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

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

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

5.1.2e

J.W. Remkes



Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Onderwerp

De brief d.d. 28 april over de gemeentelijke
herindeling Achterhoek, Graafschap en de
Liemers, Deventer en Bathmen (28 855)

In bovengenoemde brief van 28 april 2004 wordt door de Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges aangegeven dat zij na lezing van mijn memorie van antwoord nog behoefte heeft om een aantal vragen en opmerkingen voor te leggen over de wijze van indiening van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers, Deventer en Bathmen. Zij geeft aan dat een indiening van een in delen opgeknipt herindelingsvoorstel in het onderhavige geval zeer wel mogelijk en ook zeer wenselijk was geweest en zij acht de argumentatie in de memorie van antwoord niet concreet en niet overtuigend. Daarom verzoekt zij mij argumenten te presenteren waarop de onlosmakelijke samenhang tussen de verschillende voorstellen in het voorliggende wetsvoorstel gebaseerd is.

Ik ben mij bewust van de overwegingen die destijds ten grondslag lagen aan het verzoek dat aan mijn ambtsvoorganger is gedaan. Vanuit dit perspectief heb ik ook nogmaals nauwgezet de overwegingen bestudeerd die tijdens de behandeling van de wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling van West-Overijssel en van Twente gewisseld zijn. Daarbij deel ik niet de conclusie dat ik in de memorie van antwoord van een omkering van de toezegging ben uitgegaan. Bij mijn beantwoording van het voorlopig verslag heb ik vooral de nadruk gelegd op de redenering van mijn ambtsvoorganger, dat als splitsing van het voorstel tot een onevenwichtige uitkomst leidt, dit ertoe noodzaakt om een integraal voorstel in te dienen.

Daarbij kan ik mij zeker vinden in de uitdrukking van mijn ambtsvoorganger, dat de inzet zal zijn "me te beperken tot datgene wat moet, wat in samenhang moet en in samenhang verdedigd en beoordeeld moet worden". Drie elementen heb ik daarvoor in de memorie van antwoord aangedragen, die onderbouwen dat voor de herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers, Deventer en Bathmen een integraal voorstel vereist is. Resumerend waren dit de aard en het karakter van het gebied, het verloop van de herindelingsprocedure en mijn eigen afweging.

Datum

29 april 2004

Ons kenmerk

BW 2004/63323

Onderdeel

DGKB/BFO/BW

Inlichtingen

5.1.2e
5.1.2e
T 5.1.2e
F 5.1.2e

Uw kenmerk

Nr. 131010.42

Blad

1 van 8

Aantal bijlagen

0

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres

www.minbzk.nl

Datum
29 april 2004

Ons kenmerk
BW 2004/63323

Onderdeel
DGKB/BFO/BW

Blad
2 van 8

In deze brief wil ik ter aanvulling en ter nadere invulling concreet maken, dat de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven in de regio een zodanige onlosmakelijke samenhang vertonen, dat zowel bij het open overleg, het herindelingsontwerp, het herindelingsadvies en het wetsvoorstel een integrale benadering en afweging noodzakelijk waren. Samenhang is daarbij een begrip, dat zich op veelzijdige wijze uit. Samenhang kan onder meer te vinden zijn in gedeelde opgaven, onderlinge afhankelijkheden, fysieke kenmerken, bestuurlijke oriëntatie en samenwerking en sociaal-economische overeenkomsten. Voor de gemeenten in de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers houdt dit in dat niet alleen tussen de regio's maar ook tussen alle betrokken gemeenten in de regio's samenhang bestaat.

Stuurgroep Krachtige Gemeenten

De discussie over de versterking van het lokale bestuur in de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers kent een lange voorgeschiedenis. In de jaren negentig zijn voor het gebied 'toogdagen' (regionale bijeenkomsten) gehouden, waar gesproken is over herindeling. 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 (april 2000) hebben plaatsgevonden.

De indeling van de gesprekken kwam tot stand aan de hand van onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep gemaakte regiofoto's. Voor de stuurgroep was het moeilijk om tot een logische clustering te komen. De samenhang tussen gemeenten in aangrenzende clusters was eenvoudig te groot. De regio De Liemers is bijvoorbeeld toentertijd op aangeven van gedeputeerde staten en op nader verzoek van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegevoegd aan de analyse van de Achterhoek. Deze uitgebreidere oriëntatie was noodzakelijk, omdat de grens tussen de Achterhoek/Graafschap en de Liemers niet eenvoudig te trekken is, waar het de onderlinge oriëntaties en de relaties tussen beide regio's betreft. Dit beeld komt ook duidelijk naar voren in de samenwerkingsverbanden. Vooral de gemeenten Didam en Angerlo zijn bijvoorbeeld ook gericht op de Achterhoek. Dezelfde afweging geldt ook voor de gemeenten in de Achterhoek en de Graafschap. Meerdere belangrijke onderwerpen zoals de plattelandsvernieuwing heeft de Graafschap gemeen met de Achterhoek. De clustering in de vier deelgebieden van de Stuurgroep Krachtige Gemeenten had uiteindelijk tot gevolg dat verschillende gemeenten in meerdere clusters aan de ronde tafel aanschoven.

De analyse die de stuurgroep voor deze regio's gemaakt heeft, was echter eenduidig. De stuurgroep was van mening dat de sociaal-economische en demografische ontwikkelingen een reflectie noodzakelijk maakten op de



Datum
29 april 2004

Ons kenmerk
BW 2004/63323

Onderdeel
DGKB/BFO/BW

Blad
3 van 8

bestuurlijke inrichting van dit gebied. De stuurgroep constateerde dat de afhankelijkheid van samenwerkingsverbanden van sommige gemeenten te groot was en was van mening dat er meer evenwicht in maat en schaal van de gemeenten diende te worden nagestreefd. Gelet op de omvang en de dynamiek van de onderkende maatschappelijke opgaven en de knelpunten die een oplossing op strategisch niveau vereisten, dienden die oplossingen ook in de toekomst duurzaam te zijn. De stuurgroep was daarom van mening dat voor gemeenten opschaling noodzakelijk was. Daarbij concludeerde de stuurgroep dat van belang is te voorkomen dat een aantal gemeenten zonder logische partner overblijft of dat de schaal van te vormen gemeenten al te zeer uiteen loopt. Dit had voor de stuurgroep als gevolg, dat gemeenten over de wijze waarop het gebied er in de toekomst uit zal dienen te zien, los van de gesprekken met de beoogde partners, met alle betrokkenen in het gebied moesten spreken. De stuurgroep heeft daarbij aangegeven dat dit een moeilijk en ingewikkeld proces is, maar was van mening dat een integrale benadering vanuit de inhoudelijke problematiek noodzakelijk was. Het was vervolgens aan de provincie om een initiërende, stimulerende en faciliterende rol op zich te nemen.

Herindelingsontwerp

De provincie startte een herindelingsprocedure. In een brief aan de statencommissie Algemene Zaken van 24 oktober 2000, d.d. 2000.12697, legt het college van gedeputeerde staten kernachtig uit waarom het vanuit zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid de betrokken gemeenten voor open overleg ingevolge de Wet algemene regels herindeling uitnodigt. "Vanwege de 'dwarsverbanden' tussen Arnhem, de Liemerse en sommige Achterhoekse gemeenten spreken wij een sterke voorkeur uit voor het betrekken van alle betrokken gemeenten in een en dezelfde procedure. Op die wijze kunnen in een formeel kader niet-vrijblijvend oplossingsrichtingen voor de bedrijventerreinproblematiek Arnhem/Liemers, de grensproblematiek Zevenaar/Didam, de samenvoeging Bergh, Didam, Wehl, de schaalvergrotingswensen van Doesburg en Eibergen, de samenwerkingswensen en eventueel fusie tussen Vorden, Hengelo, Steenderen en Zelhem, Hummelo en Keppel alsmede de wensen van de centrumgemeenten in de Achterhoek en de Graafschap gelijktijdig en evenwichtig worden afgewogen. Een dergelijke integrale benadering van de inhoudelijke problematiek achten wij noodzakelijk. Aan het einde van de wettelijke overlegfase kunnen dan definitieve conclusies worden getrokken omtrent de wijze waarop voorstellen zullen moeten worden gedaan voor acceptabele oplossingen." De provincie heeft aldus op grond van een zwaarwegende motivering besloten tot een alle gemeenten omvattende start van het open overleg. Daarbij heeft het college van gedeputeerde staten echter wel ruimte gelaten voor provinciale staten om aan het eind van de overlegfase definitieve conclusies te trekken omtrent de wijze waarop de voorstellen moeten worden afgedaan.



Datum
29 april 2004

Ons kenmerk
BW 2004/63323

Onderdeel
DGKB/BFO/BW

Blad
4 van 8

Om een goede basis te hebben voor het open overleg hebben gedeputeerde staten twee belangrijke initiatieven ondernomen. Gedeputeerde staten hebben in een leidraad gemeentelijke herindeling enkele uitgangspunten geformuleerd, die in de open overlegfase met de betrokken gemeentebesturen zijn overeengekomen. Eén van de uitgangspunten was dat inwonertal als zodanig geen goede maatstaf is voor de herindeling. In het herindelingsontwerp moet worden uitgegaan van functionaliteit van de regio en de plaats die de gemeente daarin inneemt.

Tevens zijn in opdracht van gedeputeerde staten regioperspectieven voor de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers ontwikkeld. In deze regioperspectieven is de functionaliteit van de regio's aan de hand van de thema's wonen, werken en leven in beeld gebracht. Vertrekpunt voor het herindelingsadvies is het gebiedsgerichte regioperspectief geweest: het behoud en de duurzame ontwikkeling van het karakter en de identiteit van de Liemers, de Achterhoek en de Graafschap. De aard van dit perspectief is ingevuld door beleidsmatige landelijke en provinciale ontwikkelingen en de inhoudelijke opgaven die in de regio's voorliggen.

Herindelingsadvies

Samenhang Liemers en Achterhoek

In het herindelingsadvies hebben provinciale staten duidelijke keuzes gemaakt. IJkpunt was dat het voorstel passend bij de aard en karakter van de regio's moest zijn. Meerdere gemeenten (Arnhem, Westervoort en Duiven), die betrokken waren bij het open overleg zijn daarom niet in het herindelingsadvies opgenomen. Voor deze gemeenten geldt dat zij typisch 'Liemers' zijn. De Liemers heeft een ander karakter dan de Achterhoek en de Graafschap. De Liemers kenmerkt zich als een nationaal stedelijk netwerk. Het gebied heeft een belangrijke draaischijf- en transferfunctie tussen belangrijke Europese economische kerngebieden. Voor Arnhem en Westervoort geldt dat het Industrieschap A12 voldoende voorziet in de behoefte tot economische ontwikkeling. Voor de gemeente Duiven geldt dat zij afgelopen jaren sterk in inwonertal is gegroeid. De recente groei van de gemeente en de betrokkenheid bij het Industrieschap biedt voldoende mogelijkheden om komende jaren zelfstandig te blijven.

De gemeenten Angerlo en Zevenaar verdienen in dit kader nog specifieke aandacht. Zij worden vaak als Liemerse gemeenten gezien. Zij zijn echter wel bij het herindelingsadvies betrokken, omdat de toekomstige opgaven van hun gemeenten in belangrijke mate samenhangen met de mogelijkheden in de Achterhoek. De gemeente Angerlo heeft een belangrijke oriëntatie op de Achterhoek. Zij typeert zichzelf als een gemeente met een bovenregionale functie op het terrein van recreatie. Een terrein, waarvoor de Achterhoek als regio naast andere kenmerkende kwaliteiten, uitermate sterke potenties heeft. De samenhang van Zevenaar met de overige gemeenten ligt in de loop van de



Datum
29 april 2004

Ons kenmerk
BW 2004/63323

Onderdeel
DGKB/BFO/BW

Blad
5 van 8

autosnelweg A12. Een grenscorrectie met Didam is noodzakelijk vanwege de reikwijdte van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen. Als een dergelijke grenscorrectie niet zou plaatsvinden dan zou dit waarschijnlijk betekenen dat dit consequenties zou hebben gehad voor de gemeente Didam en in het verlengde daarvan de gemeente Bergh.

Samenhang Achterhoek en Graafschap

De overige gemeenten in de Achterhoek en de Graafschap, die participeerden in het open overleg voor de herindelingsprocedure zijn (met uitzondering van de gemeente Winterswijk) in één herindelingsadvies opgenomen. Vanuit de regioperspectieven is dit ook een logisch vervolg. De betrokken gemeenten vertonen op uiteenlopende gebieden een onderlinge fysieke, sociaal-economische verbondenheid en oriëntatie die regio-overstijgend is. Gemeenschappelijk hebben beide regio's dat de centrale gemeenten Zutphen en Doetinchem gezien hun maatschappelijke en economische opgaven voor het gebied beide versterking nodig hebben. Verder valt een grote mate van overeenkomst te zien tussen de gemeenten die op de grens tussen de Achterhoek en de Graafschap liggen. Tot de Graafschap behoren volgens de provincie de gemeenten Zutphen, Warnsveld, Gorssel en Lochem. Voor de gemeenten Gorssel, Lochem, Steenderen, Vorden, Hengelo en Borculo geldt in meer of mindere mate dat de functionaliteit van de gemeenten zich primair toespitst op het behoud en de duurzame ontwikkeling van het rurale karakter door plattelandsontwikkeling en -vernieuwing en dat het recreatieve en toeristische potentieel van deze gemeenten verder wordt uitgebouwd. Op het gebied van de plattelandsontwikkeling en -vernieuwing kunnen gelijkwaardige en robuuste gemeenten beter tot onderlinge belangenbehartiging en -uitwisseling komen. Dit verklaart ook het belang van een gelijktijdige en evenwichtige opschaling. Vanuit een integrale benadering van de inhoudelijke problematiek kunnen oplossingsrichtingen gelijktijdig en evenwichtig afgewogen worden.

Het domino-effect binnen en tussen deze gebieden

Tussen de gemeenten in het gebied bestaat een zodanige onderlinge verwevenheid, dat de keuze van of voor de ene gemeente voor een andere gemeente onvermijdelijk verstrekkende gevolgen heeft op de positionering van de overige gemeenten en de regionale samenhang en oriëntatie in het totale gebied ("het domino-effect"). Dat kan worden toegelicht waarbij als voorbeeld enkele gemeenten als uitgangspunt worden genomen. Voor de gemeenten Bergh, Didam en Wehl zijn verschillende combinaties voor gemeentelijke herindeling tijdens het open overleg tussen de provincie Gelderland en de gemeentebesturen besproken. Deze opties waren behalve zelfstandigheid, een samenvoeging van Zevenaar en Didam, een samenvoeging van Didam en Wehl, een samenvoeging van Doetinchem en Wehl en een samenvoeging van Bergh en Wehl. Deze verschillende combinaties hebben allemaal andere gevolgen voor de samenstelling van de overige gemeenten. Ter illustratie kan de variant



Datum
29 april 2004

Ons kenmerk
BW 2004/63323

Onderdeel
DGKB/BFO/BW

Blad
6 van 8

Zevenaar-Didam als voorbeeld worden uitgewerkt. Deze variant zou betekenen dat de samenvoeging Zevenaar en Angerlo geen doorgang zou kunnen vinden. Voor Angerlo zijn meerdere opties besproken zoals een gedeeltelijke samenvoeging van Doesburg met delen van Hummelo en Keppel en een samenvoeging met Steenderen. Voor de gemeente Steenderen zijn meerdere varianten besproken zoals een samenvoeging in meerdere combinaties met de gemeenten Vorden, Hengelo, Hummelo en Keppel en Zelhem en een samenvoeging met Zutphen en Vorden. Voor de naastliggende gemeente Doetinchem betekent dit echter dat enkele varianten uit het open overleg niet meer mogelijk zijn. In het open overleg zijn namelijk meerdere opties ter sprake gekomen, waarbij de gemeente Wehl en Zelhem in meerdere samenstellingen betrokken zouden zijn geweest. Het ging om diverse combinaties met eventuele grenscorrecties en/of toevoeging van kernen van de gemeenten Wehl, Zelhem, Wisch en Gendringen. Voor Zelhem houdt een dergelijke ontwikkeling ook een bepaalde beperking in. Besproken mogelijkheden in het open overleg zijn een samenvoeging van Vorden, Hengelo, Steenderen en Hummelo en Keppel, een samenvoeging van Hengelo en Zelhem, een samenvoeging van Ruurlo en Zelhem, een samenvoeging van Hummelo en Keppel en Zelhem en een samenvoeging van Steenderen en Hengelo en Hummelo en Keppel en Zelhem. De positionering van Zelhem zou daarmee ook weer gevolgen kunnen hebben voor een gemeente als Groenlo, omdat in de diverse voorgestelde varianten in het open overleg ook een samenvoeging met Groenlo en Ruurlo (en Borculo, Eibergen en Neede) ter sprake gekomen is. Deze redenering valt voor het hele gebied verder te maken, waarbij naar voren komt dat - technisch gesproken - een keus van een gemeente voor bepaalde partners inherente gevolgen voor de samenvoeging van de overige gemeenten heeft. De criteria in de Leidraad gemeentelijke herindeling van de provincie, waarin de aanwezigheid van draagvlak een van de dragende criteria was, hebben in samenspraak met de gemeenten en provinciale staten tot het uiteindelijke herindelingsadvies geleid.

Wetsvoorstel

Provinciale staten van Gelderland hebben het wetsvoorstel aan mijn ambtsvoorganger aangeboden. Gezien de toenmalige politieke ontwikkelingen heeft mijn ambtsvoorganger de behandeling van het voorstel aan mij overgelaten. In de memorie van antwoord heb ik benadrukt, dat ik op grond van het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling een zelfstandige verantwoordelijkheid heb om het wetsvoorstel te beoordelen. Het kabinet betreft zes criteria bij de beoordeling van de herindelingsvoorstellen, waaronder het streven naar een optimaal draagvlak onder de bevolking van de betrokken gemeenten. Een tweede criterium is het waarborgen van een goede regionale samenhang en evenwichtige bestuurlijke verhoudingen. Hierdoor wordt voorkomen dat voor buurgemeenten of andere betrokken gemeenten een 'restproblematiek' ontstaat.



Datum
29 april 2004

Ons kenmerk
BW 2004/63323

Onderdeel
DGKB/BFO/BW

Blad
7 van 8

Tijdens de voorbereiding heb ik het van groot belang geacht om met de betrokken gemeenten in het gebied in gesprek te raken over de wenselijkheid en de noodzaak van dit voorstel. Dit overleg heeft op 14 oktober 2002 plaatsgevonden. Tijdens dit gesprek is mijn overtuiging bevestigd, dat voor het hele gebied een opschaling noodzakelijk is om een evenwichtige regio te creëren.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel heb ik aldus weloverwogen besloten om het voorstel in één geheel aan de Staten-Generaal aan te bieden. Mijn overtuiging is dat een splitsing van het wetsvoorstel in afzonderlijke delen en wellicht dientengevolge vanwege uiteenlopende overwegingen een afwijzing van het voorstel op onderdelen tot een onevenwichtige regio leidt, die een remmende kracht op een vitale ontwikkeling van dit gehele gebied vormt. Het belang van een goede regionale samenhang en een eenduidige oriëntatie hangt in grote mate samen met de gemeenschappelijke opgaven van de betrokken gemeenten. Daarbij doel ik op ontwikkelingen zoals de maatschappelijke schaalvergroting, de behoefte van specialisatie, de noodzaak om als bestuur een effectieve mede- of tegenspeler te zijn van bestuurlijke en maatschappelijke partners, de herstructurering van het platteland, de krachtenbundeling op het gebied van toerisme en recreatie, de digitalisering van de samenleving en de toenemende aandacht voor een efficiëntie en doeltreffende uitvoering van beleid. Het wetsvoorstel biedt het middel om te komen tot een adequate aanpak van maatschappelijke problemen en opgaven en tot een democratisch en effectief bestuur, dat een positieve uitwerking op de burgers heeft. Deze synergievoordelen komen in dit gebied niet, of in onvoldoende mate tot stand als delen van het gebied niet met die ontwikkeling meegaan. Niet valt op eenduidige wijze een scheidslijn te trekken tussen gemeenten of voorstellen van gemeenten die er wel of niet bijhoren. Vanwege de onderlinge verwevenheid van de gemeenten zijn een goede regionale samenhang en evenwichtige bestuurlijke verhoudingen slechts te bereiken als complementariteit het uitgangspunt is.

Gedurende de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is ook gebleken, dat werd gehecht aan regionale samenhang en evenwicht, en de mogelijkheid om voor de gehele regio afwegingen te kunnen maken. Dit werd met name concreet in de discussies ten aanzien van het nagestreefde evenwicht tussen nieuw te vormen centrumgemeenten en nieuw te vormen landelijke gemeenten. Voorts is vanuit de Tweede Kamer de onwenselijkheid aan de orde gesteld, dat wanneer het gehele gebied wordt opgeschaald één of enkele gemeenten zouden achterblijven. Juist door het integrale en samenhangende karakter van het ingediende wetsvoorstel, was de Tweede Kamer naar mijn oordeel in staat het voorstel op onderdelen te heroverwegen of te amenderen, en hierbij rekenschap te nemen van de eventuele gevolgen voor aangrenzende andere onderdelen van het voorstel, zonder dat het uitgangspunt van samenhang en evenwicht voor de gehele regio onvermijdelijk in gevaar zou worden gebracht.



Datum
29 april 2004

Ons kenmerk
BW 2004/63323

Onderdeel
DGKB/BFO/BW

Blad
8 van 8

Ten slotte

In deze brief ben ik nader ingegaan op afwegingen van het kabinet die hebben geleid tot indiening van onderhavig voorstel. Daarbij is tevens nader ingegaan op de afwegingen die gedurende het gehele proces door andere relevante partijen en organen zijn gemaakt. Ik spreek de wens uit, dat hiermee is tegemoet gekomen aan het verzoek van de vaste commissie om de onlosmakelijke samenhang van de verschillende onderdelen van onderhavig voorstel te presenteren, en dat hiermee een goede basis is gelegd voor het vervolg van de behandeling van het voorstel.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

5.1.2e

J.W. Remkes

