

25 653

Gemeentelijke herindeling van de gemeenten Deventer, Diepenveen en Bathmen

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 juni 1998

Gaarne wil ik de leden van de verschillende fracties dank zeggen voor hun bijdragen aan het nader voorlopig verslag bij het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van de gemeenten Deventer, Diepenveen en Bathmen. Met deze nadere memorie van antwoord hoop ik de resterende vragen van deze leden voldoende te hebben beantwoord, zodat deze herindeling op voortvarende wijze kan worden geëffectueerd.

Terecht hadden de leden van de fracties van VVD, CDA, PvdA en D66 kennis genomen van mijn opvatting dat het in het algemeen minder gewenst is gemeenten te splitsen. De gevolgen van splitsing van gemeenten, vooral vanwege de voor betrokken gemeenten extra ingewikkelde overgang van personeel en de veelal langdurige afwikkeling van de overgang van rechten en verplichtingen, brengen mij tot dit standpunt. Splitsing van gemeenten moet mijns inziens slechts worden overwogen, indien dit om zwaarwegende redenen onvermijdelijk wordt geacht.

Vanzelfsprekend speelt de mening van een betrokken gemeente daarbij een rol van betekenis, indien die gemeente voor een splitsing zwaarwegende argumenten aanvoert. Evenwel moet niet uit het oog worden verloren, dat in een dergelijke situatie meer gemeenten betrokken zijn, terwijl ook het advies van het provinciebestuur met betrekking tot wijziging van de gemeentelijke indeling voor de regering en naar mijn weten ook voor het parlement een belangrijke rol vervult.

De genoemde leden waren van mening dat het oostelijk deel van de gemeente Diepenveen geen noodzakelijke functies voor de gemeente Deventer vervult. De leden van de fractie van de VVD vroegen of de conclusie gerechtvaardigd is dat Deventer het oostelijk deel van Diepenveen (Lettele en Okkenbroek) niet nodig heeft voor de ontwikkeling van zijn woningbouw of bedrijfsterreinen. De leden van de fracties van VVD, CDA, PvdA en D66 vroegen voorts of de regering bereid is te bevorderen dat bij de definitieve gemeentelijke herindeling in de regio Bathmen en het oostelijk deel van Diepenveen worden opgenomen in een of meer nieuw te vormen landelijke gemeenten.

Het oostelijk deel van Diepenveen is voor de stedelijke en regionale ontwikkeling van Deventer niet direct noodzakelijk, hetgeen ook mag

blijken uit de eerdere memorie van antwoord, waarin ik uitvoerig ben ingegaan op de voorziene locaties voor woningbouw en bedrijven-terreinen. Gezien de voorgeschiedenis met betrekking tot de indeling van Bathmen en de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer, ligt het in de rede dat Bathmen bij de komende voorstellen tot gemeentelijke herindeling in Overijssel wordt betrokken. Ik ben bereid om te bevorderen dat Bathmen en het oostelijk deel van Diepenveen worden opgenomen in een of meer landelijke gemeenten, zoals de fracties van VVD, CDA, PvdA en D66 mij hebben verzocht. Daarbij – wellicht ten overvloede – de kanttekening makend dat in de nadere (voorbereiding van) wetgeving nog andere betrokkenen ook hun inbreng hebben.

Tenslotte merk ik in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fracties van VVD, CDA, PvdA en D66 op, dat niet bij voorbaat uitgesloten is dat de definitieve herindeling in de regio zich uitstrekt tot over de huidige provinciegrenzen. Gelet op eerdergenoemde in de Tweede Kamer aanvaarde motie ligt het daarbij overigens in de rede dat het daarbij mogelijk betrokken Gelderse gebied gaat behoren tot de provincie Overijssel.

De door de leden van de fractie van de VVD gevraagde kaarten met betrekking tot de Kleine respectievelijk Grote Kar, heb ik bijgevoegd. Het betreft een uitsnede uit de plankaart van het Streekplan Gelderland 1996 (bijlage 1) en een kaart behorende bij de Ruimtelijke ontwikkelingsvisie Stadsgewest Stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen (bijlage 2), waarop indicatief de genoemde locaties zijn aangegeven.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of ik bereid en in staat ben alsnog antwoord te geven op de indringende concrete vragen die door verschillende fracties zijn gesteld in het voorlopig verslag. Ik meen in de memorie van antwoord zo goed mogelijk op gestelde vragen te hebben geantwoord. Het viel mij op dat de leden van de fracties van de VVD, SGP, RPF en GPV de beantwoording van de regering zelfs uitvoerig vonden. Het nader voorlopig verslag geeft mij gelegenheid op resterende concrete vragen in te gaan. Blijkens hun inbreng hebben vooral de fracties van GroenLinks, SGP, RPF en GPV nog een groot aantal vragen die beantwoord moeten worden. Ik voldoe daaraan gaarne zo goed mogelijk.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het mij was opgevallen dat steeds meer fracties in de Eerste Kamer neigen naar een heroriëntatie op het beleidskader gemeentelijke herindeling. Is dat geen reden om ook het kabinetsstandpunt over gemeentelijke herindeling bij te stellen of op zijn minst een discussie daarover aan te gaan, zo vroegen deze leden. Het is mij niet ontgaan dat een aantal fracties in de Eerste Kamer in een aantal gevallen waarbij voorstellen tot gemeentelijke herindeling aan de orde waren, inderdaad een ander standpunt innamen dan het kabinet alsook de fracties in de Tweede Kamer. Dat is op zichzelf nog geen aanleiding tot bijstelling van het beleidskader, maar het spreekt vanzelf dat ik bereid ben een discussie hierover aan te gaan.

Vornoemde leden vonden de toepassing van het C20-beleid op het voorliggende voorstel niet logisch. Zij meenden, met verwijzing naar de locaties Stadsland en De Vijfhoek, dat Deventer tot 2020 genoeg mogelijkheden heeft voor woningbouw en bedrijfsterrein op eigen grondgebied. Ik deel deze opvatting niet, zoals uit de zeer uitgebreide schriftelijke en mondelinge argumentatie op dit onderdeel van de kant van het kabinet duidelijk zal zijn. Op grond van het Streekplan West-Overijssel blijkt dat in elk geval vanaf 2010 (na benutting van capaciteit binnen het bestaande stedelijk gebied en de Vinex-locatie Colmschate-noord, de binnen de huidige gemeente Diepenveen gelegen locatie Steenbrugge moet worden ontwikkeld, welke capaciteit in 2015 zal zijn uitgeput. Voor een nog

langere periode zal een ontwikkeling ten noorden en oosten van Schalkhaar (eveneens gemeente Diepenveen) worden onderzocht. Dit beperkt de gemeente Deventer sterk, zowel voor wat betreft ruimtelijke keuzen als in de tijd gezien. Voor een gemeente als Deventer is het juist wenselijk dat door middel van gemeentelijke herindeling de voorwaarden worden gecreëerd waardoor de nieuwe gemeente materieel meer kwalitatieve en kwantitatieve beleidsruimte heeft. Bovendien geldt dat de woningbouwtaakstelling voor de grote steden, waaronder Deventer, door de provincie als een minimum wordt gezien. Ook tegen die achtergrond dient Deventer ruimte te worden geboden teneinde in redelijkheid te voorkomen dat de nieuwe gemeente binnen een periode van vijftwintig jaar opnieuw tegen haar grenzen aanloopt.

Het instrument van een convenant, waarnaar de leden van de fractie van GroenLinks verwijzen, heeft in de tot nu toe bestaande verhoudingen tussen Deventer en Diepenveen zeker gewicht gehad. De constructieve opstelling van de gemeente Diepenveen in het verleden verdient ook zeker waardering. Dat neemt echter niet weg dat aan een convenant in deze situaties nadelen kleven. In het Kabinetstandpunt Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie van 15 september 1995 is uitvoerig stil gestaan bij de wenselijkheid om bestuurstaken zoveel mogelijk in de hoofdstructuur van het staatsbestel in te passen. Gemeenten en provincies zijn als integraal en rechtstreeks gekozen gelegitimeerd bestuur voor deze taken het best toegerust. Juist de reikwijdte van het convenant tussen Deventer en Diepenveen geeft aan dat zich hier geen optimale situatie voordoet. De planologische ontwikkeling van beide gemeenten is onderwerp van het convenant. Bij vraagstukken die van vitaal belang zijn voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling, bestaan hierdoor sterke afhankelijkheidsrelaties. Dat komt de mogelijkheden voor een slagvaardig bestuur niet ten goede waardoor een situatie in stand wordt gehouden waarbij Deventer als centrumgemeente zich onvoldoende slagvaardig kan ontplooiën. Alleen een gemeentelijke herindeling biedt een structurele oplossing voor een langere termijn.

Met de leden van de fractie van GroenLinks ben ik van mening dat de landgoederengordel en het oostelijk deel van Diepenveen landschappelijk waardevol zijn. Ook het provinciebestuur van Overijssel onderschrijft dit. In het vigerende streekplan West-Overijssel is een verdere ontwikkeling van locaties in noordelijke en noordoostelijke richting van Deventer aangeduid. Zoals ik al in de memorie van antwoord heb aangegeven zal bij de uiteindelijke keuze en inpassing van nieuwe bouwlocaties met de aanwezigheid van de landgoederen rekening moeten worden gehouden. Op welke wijze dat al dan niet mogelijk en wenselijk is, dient te worden beoordeeld door de daartoe in eerste instantie bevoegde besturen van provincie en gemeente(n) in het kader van nog te doorlopen planologische procedures.

Met betrekking tot het door genoemde leden aangehaalde PRIMOS-rapport merk ik op dat in dit rapport landelijk trends worden aangegeven, die in de verschillende delen van het land verschillend kunnen uitwerken. Deze trends lenen zich niet direct voor vertaling op lokaal niveau. Bovendien spelen in de concrete woningbehoefte meer regionaal bepaalde conjuncturele ontwikkelingen een rol.

Bovendien gaat de provincie Overijssel met betrekking tot woningbouw uit van een taakstellende benadering, die sterk in de steden wordt geconcentreerd. De uitvoering van de Vinex-taakstelling ligt in deze regio goed op schema. De lange termijnraming van de woningbouw voor Deventer is dan ook zeker realistisch te noemen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts waarom het Oxerveld wordt gehandhaafd als bedrijfsterrein waardoor het landgoed Oxe in de knel komt. Ik wijs er op dat in de toelichting op het in de Tweede Kamer aangenomen amendement (kamerstukken II, 1997-1998, 25 653, nr. 11) wordt aangegeven dat het Oxerveld kan worden betrokken bij de

toekomstige keuze van Deventer voor locaties voor bedrijfsvestiging, indien en voorzover noodzakelijk. In de memorie van antwoord heb ik aangegeven het Oxerveld op dit moment niet als voorkeurslocatie te bestempelen. Wel kan deze locatie op termijn in beeld komen. Daarbij heb ik aangegeven dat het landgoed Oxe, diverse bospercelen en de relatief omvangrijke benodigde infrastructuur de uiteindelijk beschikbare netto oppervlakte aanzienlijk zullen beperken. Dit impliceert dat met het landgoed Oxe daarbij terdege rekening zal moeten worden gehouden, zodat ik er, anders dan genoemde leden, niet van uitga dat het landgoed Oxe in de knel komt.

Tenslotte merk ik in de richting van voornoemde leden op dat ik in de memorie van antwoord uitspraken heb gedaan over Epse-Noord in reactie op vragen van de leden van de fractie van de VVD.

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vroegen of met de periode van vijftig jaar die wordt gehanteerd ter bepaling van ruimtebehoefte van C20-gemeenten een juiste, door de indiener beoogde uitleg wordt gegeven aan de op 24 oktober 1996 door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Remkes. Het hanteren van een periode van vijftig jaar wordt al zeer lang als wenselijk beschouwd bij het nemen van relatief ingrijpende beslissingen met betrekking tot de bestuurlijke structuur. Ook in het Beleidskader gemeentelijke herindeling is deze termijn genoemd. Ik neem aan dat dit zeker niet in strijd is met de bedoeling van genoemde motie, waarin overigens niet van enige termijn wordt gerept. Inderdaad vergt het uitgangspunt van een dergelijke termijn in het algemeen een doorkijk over een langere periode dan die van een structuurplan of streekplan. Genoemde leden wijzen er terecht op dat bij een periode van vijftig jaar met marges en onzekerheden moet worden rekening gehouden. Juist ook daarom acht ik het van belang dat herindelingsvoorstellen wat het gebied betreft in het algemeen niet te beperkt worden opgezet. In de meeste gevallen zullen de problemen die door middel van herindeling kunnen worden opgelost of verminderd, zich manifesteren in een samenhangend gebied. Ook moet worden voorkomen dat door een te beperkte geografische opzet van herindelingsvoorstellen de problemen worden verschoven naar het aangrenzende gebied. Indien de planhorizon bij herindeling beperkt zou worden tot die overeenkomend met structuur- of streekplannen, zou dit voor de desbetreffende gemeente tot een continue opeenvolging van grensaanpassingen (kunnen) leiden. Ik acht het veeleer gewenst dat na de afronding van een gemeentelijke herindeling een periode van bestuurlijke rust intreedt die niet binnen enkele jaren door nieuwe herindelingsprocedures wordt verstoord.

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vroegen voorts of het juist is dat de samenvoeging van Deventer en Diepenveen slechts een beperkte «winst» oplevert in vergelijking met het in 1994 gesloten convenant.

De vraag lijkt van de veronderstelling uit te gaan dat buiten Colmschate-Noord, Steenbrugge en Wechelerveld in de gemeente Diepenveen geen planologisch aanvaardbare locaties voor woningbouw of bedrijventerrein te vinden zijn.

Verkenningen van zowel de provincie als de gemeente Deventer wijzen uit dat een verdere stadsuitleg van Deventer naar het noorden en noordoosten verantwoord is. Het bedrijventerrein Colmschate-Noord, in het convenant beperkt tot 55 ha., heeft verdere uitbreidingsmogelijkheden in noordoostelijke richting. Voor woningbouw komen rondom Schalkhaar verschillende locaties in aanmerking, waarbij zorgvuldige inpassing in het landschap vereist maar ook mogelijk is.

In welk jaar die locaties precies in beeld komen is nu nog niet aan te geven. Zoals gezegd gaat het hier om de principiële planologische keuze om de stadsuitleg van Deventer te zoeken in noordoostelijke richting en niet bijvoorbeeld in het westen (sprong over de IJssel), oosten (richting Bathmen) of zuiden (Gorssel).

Daarbij is verder van belang dat de woningbouwcijfers voor stadsge-
westen minima zijn. Als in de praktijk een voortgaande groei van de
woningbehoefte of uitgifte van bedrijventerreinen blijkt is het gewenst dat
de nieuwe gemeente Deventer de afwegingsruimte heeft deze op basis
van het voorliggende wetsvoorstel planologisch in te vullen. Ik wijs er
voor de volledigheid op dat het bij dit wetsontwerp in essentie gaat om de
groeitaakstelling die Deventer als stadsgewest heeft gekregen. Dit om de
verstedelijkingsdruk op het kwetsbare landelijke gebied en de mobiliteit te
beperken, en om de keuze voor een stadsuitleg in noordelijke en
noordoostelijke richting, mogelijk te maken.

Genoemde leden hadden voorts enkele vragen ten aanzien van de
woningbehoefte in relatie tot het Uitvoeringsprogramma Structuurplan
1996–2000 van de gemeente Deventer. In antwoord daarop merk ik in
algemene zin op dat bij de diverse cijfers inzake woningbouwprognoses
het volgende moet worden bedacht:

- De ramingen van provincie (streekplan e.a.) en rijk (Vinex en Vinac)
voor Deventer zijn minima. Een hogere woningbouwproductie is
toegestaan en zelfs beleidsmatig gewenst.
- Het structuurplan Deventer Visie, waarvan het Uitvoeringsprogramma
Structuurplan 1996–2000 een nadere uitwerking vormt, gaat uit van
een hogere taakstelling dan in het streekplan het geval is.
- De werkelijke bouwproductie in de periode 1995–1998 blijkt nog hoger
te zijn dan de cijfers uit het structuurplan.
- Blijkens een recent onderzoek («marktpositionering Deventer») gaat
het niet om een inhaalvraag maar heeft de huidige marktvaart een
structureel karakter.

De aannahme dat na 2019 ca. 300 woningen per jaar nodig zullen zijn is
conform de regiospecifieke ramingen van de provincie Overijssel, waarbij
rekening is gehouden met de landelijk verwachte vermindering van de
woningbehoefte.

Verder kan ik op vragen van de leden van voornoemde fracties melden,
dat de Vinexlocatie De Vijfhoek inderdaad een capaciteit heeft van 4700
woningen. Daarbij dient te worden bedacht dat hiervan medio 1998 reeds
1074 woningen zijn opgeleverd en bewoond en ruim 600 woningen in
aanbouw zijn. In de periode medio 1996 (eerste oplevering) tot medio
1998 was het bouwtempo in de Vijfhoek gemiddeld circa 500 woningen
per jaar. Als dit tempo wordt voortgezet is de Vijfhoek in 2006 volge-
bouwd.

De gemeente Deventer gaat voornamelijk uit van een productie van ca. 400
woningen per jaar na 2000, wat zou leiden tot voltooiing van de Vijfhoek
in 2007 à 2008.

Hiermee is tevens een nadere reactie gegeven op de overigens niet nader
onderbouwde stelling van de leden van de fractie van GroenLinks dat
Deventer met de locatie De Vijfhoek tot 2020 vooruit zou kunnen op eigen
grondgebied.

De door de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV genoemde
aantallen woningen op binnenstedelijke locaties hebben betrekking op
een inventarisatie van theoretische mogelijkheden. Juist bij inbreidingslo-
caties blijken in de praktijk diverse locaties af te vallen in verband met te
hoge kosten of milieubezwaren. Verder is de wijk Colmschate-Zuid wel
degelijk als gereed aan te merken. Uiteraard is incidenteel sprake van een
enkel particulier bouwinitiatief, maar dat geldt voor vele bestaande
wijken.

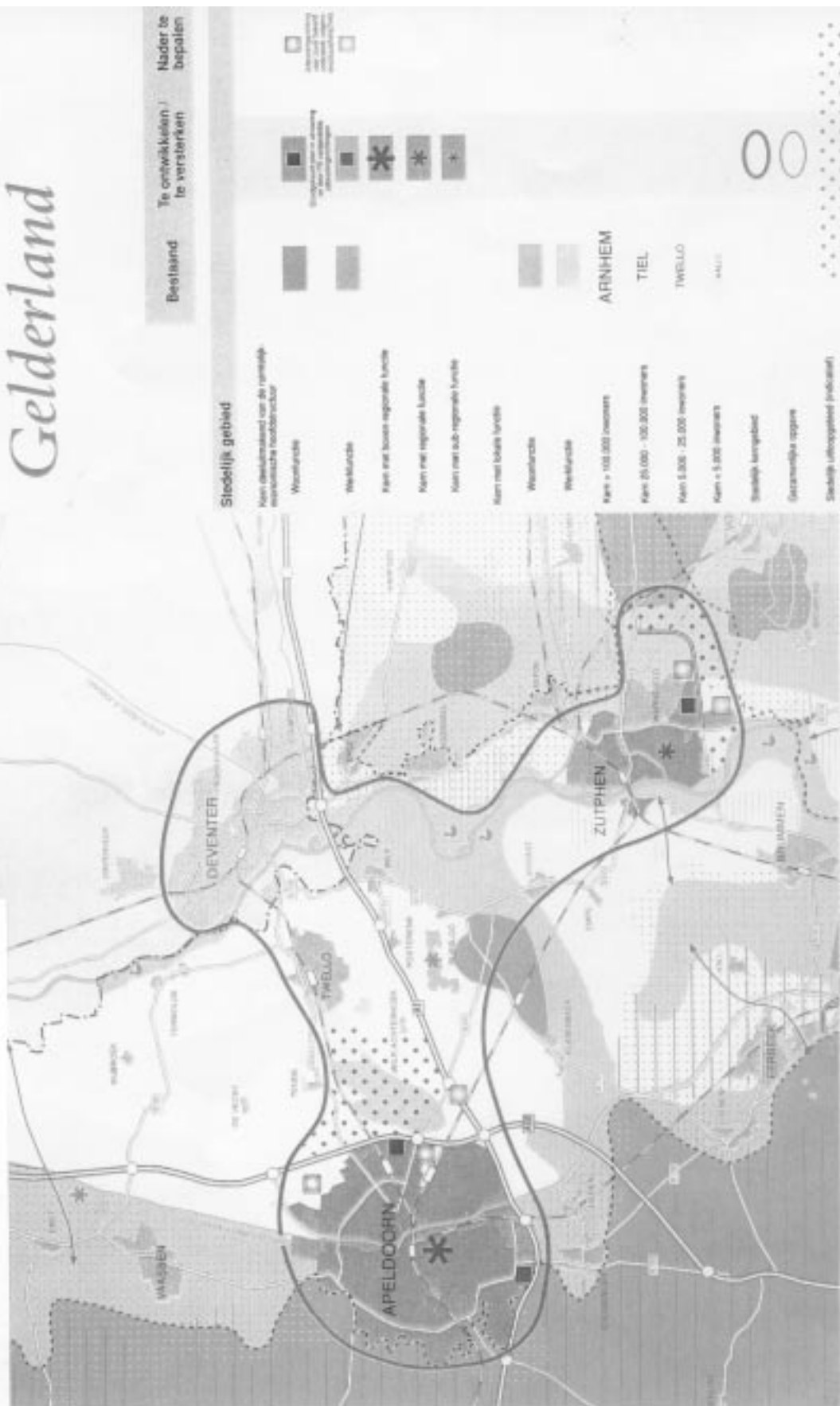
In antwoord op de desbetreffende vraag van genoemde leden merk ik op
dat in de meeste van de genoemde studies inderdaad is gekeken naar een
«sprong over de IJssel» in omvangrijker vorm dan alleen het gebied
Stadsland. De bezwaren tegen een kleine wijk aan de overzijde van de
rivier, bijvoorbeeld het ontbreken van draagvlak voor eigenstandige
voorzieningen op gebied van onderwijs of winkels, zijn nog groter dan die

tegen een groter stadsdeel. Ook bij een kleine wijk zou een nieuwe brug over de IJssel nodig zijn. Het door deze leden genoemde alternatief voor de in het voorlopig verslag door de leden van de fractie van de VVD gesuggereerde ontsluiting, lost mijns inziens evenmin het probleem van de te beperkte capaciteit van de brug zelf en de afrit aan de stadszijde op. Zoals ik in de memorie van antwoord reeds aangaf zou bij de ontwikkeling van Stadsland de aanleg van een nieuwe brug onvermijdelijk zijn. Bovendien zou om een aantal van tenminste 2500 woningen te realiseren een grenswijziging met de in Gelderland gelegen gemeente Voorst eveneens noodzakelijk zijn. Bovendien past de ontwikkeling van Stadsland niet in het planologisch beleid van de provincie Overijssel. De gedachte van de SGP dat een afrastering langs een 2 à 3 meter hoge dijk een voldoende waarborg zou zijn om een ecologisch waardevol natuur- en vogelbroedgebied af te schermen tegen een direct aanliggende woonwijk deel ik niet.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

Bijlage 1
25 653
Nadere memorie van antwoord
Uitsnede uit plankaart Streek-
plan Gelderland 1996

Streekplankaart Gelderland



**RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGSVISIE STADSGEWEST
STEDENRIEHOEK APELDOORN-PEVENTER-ZUTPHEN**

AANPASSING MET NADERE AANDEUIDING DIVERSE LOKATIES

1. kleine KAR
2. mogelijke uitbreiding tot grote KAR
3. Epee Noord



Bijlage 2 25 653

Nadere memorie van antwoord

Indicatieve aanduiding locaties

op plankaart Ruimtelijke Ontwik-
kelingsvisie Stedendriehoek