

Vergaderjaar 1998–1999

26 657

## Gemeentelijke herindeling van West-Overijssel

Nr. 3

## MEMORIE VAN TOELICHTING

## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>	<b>4.</b>	<b>Financiële aspecten</b>	<b>18</b>
1.1.	Beleidskader gemeentelijke herindeling	3	4.1.	Algemeen	18
1.1.1.	Inleiding	3	4.2.	De hoogte van de algemene uitkering en de gewenningsbijdrage	19
1.1.2.	Stedelijk gebied	4	4.3.	Peildatum WOZ-beschikking	20
1.1.3.	Landelijk gebied	5			
<b>2.</b>	<b>Totstandkoming van de ontwerp-regeling</b>	<b>5</b>	<b>5.</b>	<b>Datum van herindeling, verkiezingen en naamgeving van gemeenten</b>	<b>20</b>
2.1.	Procedurele aspecten	5	5.1.	Datum van herindeling en verkiezingen	20
2.2.	Het provinciaal herindelingsbeleid	6	5.2.	Naamgeving van gemeenten	21
2.3.	Handhaving van de provinciegrens	7			
2.4.	Veranderingen in het voorstel gedurende de procedure	7			
2.5.	De samenloop van de West-Overijsselse herindeling met andere herindelingen in de provincie Overijssel	8			
<b>3.</b>	<b>De inhoud van het wetsvoorstel</b>	<b>8</b>			
3.1.	Inleiding	8			
3.2.	<i>Deelgebied A: Zwolle e.o.</i>	9			
3.2.1.	De gemeente Zwolle	9			
3.2.2.	De nieuwe gemeente Dalfsen/Nieuwleusen	11			
3.2.3.	De gemeente Staphorst	11			
3.3.	<i>Deelgebied B: Noordoost-Overijssel</i>	11			
3.3.1.	De nieuwe gemeente Hardenberg/Ommen/Avereest/Gramsbergen	12			
3.4.	<i>Deelgebied C: Salland</i>	15			
3.4.1.	De nieuwe gemeente Raalte/Heino	15			
3.4.2.	De nieuwe gemeente Olst/Wijhe	15			
3.5.	<i>Deelgebied D: IJsseldelta</i>	16			
3.5.1.	De nieuwe gemeente Kampen/IJsselmuiden	16			
3.5.2.	De nieuwe gemeente Hasselt/Genemuiden/Zwartsluis	16			
3.6.	<i>Deelgebied E: Noordwest-Overijssel</i>	17			
3.6.1.	De nieuwe gemeente Steenwijk/Brederwiede/IJsselham	17			

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

# MEMORIE VAN TOELICHTING

## 1. Inleiding

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

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de gemeentelijke indeling van West-Overijssel aan te passen aan de eisen die nu en in de toekomst aan het lokale bestuur worden gesteld. Na de wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling in Deventer e.o. en Twente komt met onderhavig wetsvoorstel een einde aan de discussie en de besluitvorming over de bestuurlijke organisatie in de provincie Overijssel. Hierop vormt de gemeente Bathmen een uitzondering. Door aanvaarding van het amendement-Kamp c.s. in de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling Deventer e.o. (kamerstukken II, 1997/98, 25 653) is Bathmen buiten de samenvoeging met Deventer gebleven. Daarbij heeft de Kamer in de motie-Hoekema c.s. (kamerstukken II, 1997/98, 25 653, nr. 12) tevens uitgesproken dat Bathmen bij een volgend herindelingsvoorstel in Overijssels verband moet worden betrokken. De regering beraadt zich nog op een definitieve oplossing voor de bestuurlijke toekomst van deze gemeente.

De discussie over de bestuurlijke organisatie heeft zich enerzijds gericht op de vorming van sterke gemeenten, die over de nodige ruimte en middelen moeten beschikken om een breed en samenhangend takenpakket te kunnen uitvoeren. Anderzijds hebben de grote steden een bijzondere positie in de discussie ingenomen. Voor een gezonde ontwikkeling is het noodzakelijk dat in en rond deze steden ruimtelijke knelpunten worden opgelost die deze ontwikkeling belemmeren of kunnen belemmeren.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op de concept-ontwerp-regeling van gedeputeerde staten en op de ontwerp-regeling die op 29 oktober 1997 door provinciale staten van Overijssel is vastgesteld. Bij de totstandkoming van de ontwerp-regeling hebben gedeputeerde staten een aantal uitgangspunten en criteria voor herindeling gehanteerd. De afwegingen die op grond van die uitgangspunten en criteria zijn gemaakt, hebben ertoe geleid dat provinciale staten voorstellen twee West-Overijsselse gemeenten zelfstandig te laten, te weten Zwolle en Staphorst. Om te zorgen dat de gemeente Zwolle in de komende decennia over voldoende armslag beschikt voor zowel woningbouw als bedrijvenlocaties, wordt een aantal grenswijzigingen met omliggende gemeenten voorgesteld. Provinciale staten achten voor de versterking van het lokale bestuur voorts de vorming van zeven nieuwe gemeenten wenselijk en noodzakelijk. Het aantal West-Overijsselse gemeenten vermindert hierdoor van twintig naar negen.

Het provinciale voorstel is onder meer getoetst aan de hoofdlijnen van het gemeentelijk herindelingsbeleid, zoals die in het kabinetsstandpunt Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie van 15 september 1995 (kamerstukken II 1994/95, 21 427, nr. 111, bijlage 3) zijn opgenomen. De Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling van 27 november 1998 (kamerstukken II 1998/99, 26 331, nr. 1) kan getypeerd worden als een voortzetting en een nadere uitwerking van het beleidskader van het vorige kabinet in het licht van het regeerakkoord. In het regeerakkoord staat dat herindelingsvoorstellen waarmee een aanvang is gemaakt in principe conform de provinciale voorstellen worden uitgevoerd.

Na beoordeling van het provinciale voorstel is de regering tot de conclusie gekomen dat de ontwerp-regeling past binnen het beleidskader gemeentelijke herindeling. Er is besloten de indeling die de provincie heeft voorgesteld in zijn geheel over te nemen. Naast een toetsing van de beleidsinhoudelijke afwegingen is de provinciale procedure getoetst aan

de wettelijke voorschriften. De nota met varianten voor gemeentelijke herindeling, het provinciaal herindelingsplan, de concept-ontwerp-regeling, de ontwerp-regeling, het verslag van de statenvergadering van 29 oktober 1997, het rapport Van Nut en Noodzaak en een overzicht van de financiële consequenties zijn als bijlagen 3 tot en met 9 bij deze memorie van toelichting gevoegd.

De regering wil haar waardering uitspreken voor de zorgvuldigheid en voortvarendheid die het provinciebestuur van Overijssel bij deze herindelingsprocedure heeft betracht. In aanvulling op procedures die de Wet algemene regels herindeling (verder: Wet arhi) voorschrijft, hebben gedeputeerde staten aan de ene kant gemeenten, burgers en organisaties ruime mogelijkheden voor het inbrengen van hun opvattingen gegeven. Aan de andere kant hebben zij voor een uitvoerig voorlichtingstraject gezorgd. Daarbij kunnen de advertenties in plaatselijke of huis-aan-huis-bladen, de inspraakavonden, de Infokrant Versterking lokaal bestuur en de voorlichtingsfilms op TV Oost genoemd worden. Ondanks de meningsverschillen die bij een procedure rond gemeentelijke herindeling bijna immer aanwezig zijn, is in de voorstellen uitgebreid ingegaan op de diverse argumenten die van verschillende kanten zijn aangedragen. De reactienota, bijlage III van de concept-ontwerp-regeling, waarin wordt gereageerd op de uiteenlopende zienswijzen en bezwaren, heeft bijgedragen aan de bereikte zorgvuldigheid en duidelijkheid. Door de ondernemingsraden van enkele betrokken gemeenten zijn in verband met de voorgenomen herindeling juridische procedures gevoerd. De rechterlijke uitspraken in deze procedures hebben geen aanleiding gegeven de indiening van het onderhavige wetsvoorstel op te schorten.

Deze memorie van toelichting heeft de volgende opzet. Nadat is ingegaan op het beleidskader gemeentelijke herindeling worden in hoofdstuk 2 diverse aspecten rond de totstandkoming van de ontwerp-regeling beschreven. In hoofdstuk 3 komt de inhoud van het wetsvoorstel per deelgebied aan de orde. Hierbij is de gebiedsindeling, zoals de provincie die volgt, aangehouden. De financiële aspecten zijn het onderwerp van hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 wordt aandacht aan de datum van herindeling, de verkiezingen en de naamgeving van de nieuwe gemeenten.

## *1.1. Beleidskader gemeentelijke herindeling*

### 1.1.1. Inleiding

Zoals hiervoor reeds gesteld is, is dit wetsvoorstel gebaseerd op het beleidskader (1995) en de beleidsnotitie (1998) over gemeentelijke herindeling. Opgemerkt wordt dat de provincie Overijssel de zeven uitgangspunten van het beleidskader uit 1995 heeft gebruikt als toetsingscriteria voor de varianten voor gemeentelijke herindeling. Dit is een belangrijk gegeven, aangezien er op deze wijze een dubbele toetsing van de voorstellen aan de hand van dezelfde uitgangspunten plaatsvindt. Dit komt de zorgvuldigheid en de consistentie in het hele herindelingsproces ten goede. Voor de beoordeling van de ontwerp-regeling is rekening gehouden met de specifieke West-Overijsselse situatie. Hierin is sprake van vijf deelgebieden, te weten:

- Zwolle en omgeving;
- Noordoost-Overijssel;
- Salland;
- de IJsseldelta;
- Noordwest-Overijssel.

In deze deelgebieden kan men de centrumgemeente Zwolle, de sub-regionale kernen Hardenberg, Raalte, Kampen, Steenwijk en een groot landelijk gebied onderscheiden. Elk van deze gebieden heeft een ander karakter. Lichte industrie, dienstverlening, bedrijvigheid, toerisme,

waardevolle natuurgebieden en een agrarisch landschap wisselen elkaar af. De problemen en opgaven, waarvoor de stad Zwolle en de deelgebieden staan, verschillen dan ook van elkaar. Tegen deze achtergrond moet bij het aanpassen van de bestuurlijke structuur worden uitgegaan van een variatie in maatschappelijke en bestuurlijke problemen. Dit kan dus betekenen dat in het ene deelgebied een gemeente van 17 000 inwoners blijft bestaan, terwijl om andere redenen in het andere gebied een gemeente met 17 000 inwoners wordt samengevoegd met een andere gemeente.

Bepaalde uitgangspunten van het herindelingsbeleid hebben in het bijzonder in West-Overijssel een rol gespeeld. In het algemeen geldt dat allerlei maatschappelijke ontwikkelingen kunnen leiden tot problemen en kansen waarbij de bestuurlijke inrichting van gemeenten de oplossing in de weg staat. Gemeentelijke herindeling moet gemeenten in staat stellen met een aangepaste bestuurlijke inrichting deze problemen en kansen (weer) aan te kunnen. Hiervoor kan een tweedeling worden gemaakt: de centrumstad Zwolle en het landelijk gebied met de sub-regionale kernen. Op het stedelijk gebied zijn weer andere uitgangspunten van het herindelingsbeleid toepasbaar dan op het landelijke gebied. In de onderstaande paragraaf worden deze verschillen in benadering verder uiteengezet.

### 1.1.2. Stedelijk gebied

De gemeente Zwolle vervult als centrumstad met een VINEX-taakstelling een belangrijke functie voor West-Overijssel in het algemeen en voor het omliggende gebied in het bijzonder. Aan de ontwikkeling van de centrumsteden wordt op provinciaal en rijksniveau groot belang toegekend. Problemen omtrent de beschikbare ruimte, de economische structuur, de maatschappelijke voorzieningen, de bereikbaarheid en de sociale structuur kunnen deze ontwikkeling belemmeren. Voor de oplossing van deze (groot)stedelijke problematiek zijn verschillende beleidsinitiatieven genomen. In dit kader kunnen onder andere worden genoemd het grotestedenbeleid en de uitbreiding van de centrummaatstaf in het gemeentefonds. Ook de provincie Overijssel heeft met het sluiten van het convenant grotestedenbeleid in 1995 met enkele Overijsselse steden extra steun aan de ontwikkeling van de grote steden gegeven. Niet in alle gevallen zijn deze maatregelen in toereikende mate toegesneden op de functies en problemen van centrumgemeenten.

Van belang is dat centrumsteden in staat worden gesteld een evenwichtige economische en ruimtelijke ontwikkeling in het totaal van hun gebied te realiseren, waarbij directe afhankelijkheid van de omliggende gemeenten zoveel mogelijk wordt voorkomen. De verwevenheid tussen stad en omliggende gemeenten en de ruimtelijke vraagstukken geven de centrumstad specifieke knelpunten. Gemeenten die in de regio mede ten behoeve van de omliggende gemeenten een centrumfunctie vervullen, moeten door middel van gemeentelijke herindeling in staat worden gesteld die functie naar behoren uit te voeren. Dit houdt in dat centrumgemeenten over voldoende kwalitatieve keuzeruimte moeten beschikken om hun eigen ontwikkeling ten aanzien van woningbouw en bedrijvenlocaties te realiseren. En dat zij zelf de integrale afwegingen hiervoor kunnen maken. Zowel in de motie die bij de behandeling van de begroting 1997 van het ministerie van Binnenlandse Zaken was ingediend (kamerstukken II, 1996/97, 25 000 VII, nr. 18), als in het regeerakkoord wordt de wenselijkheid van grenscorrecties rond centrumgemeenten ter oplossing van ruimtelijke knelpunten uitgesproken.

### 1.1.3. Landelijk gebied

De problematiek van het landelijk gebied en de sub-regionale kernen in West-Overijssel, gelegen in dat landelijk gebied, is van een andere orde dan die van het stedelijk gebied rond Zwolle. Dientengevolge zijn hierbij andere onderdelen van het herindelingsbeleid van belang. In gemeenten in het landelijke gebied doen zich problemen voor ten aanzien van het bestuur, het ambtelijk apparaat, de leefbaarheid en de uitoefening van het takenpakket. Oplossing van deze problemen is in het verleden vaak gezocht in intergemeentelijke samenwerking. Nu het rijksbeleid ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van ons land gericht is op drie volwaardige bestuurlagen van Rijk, provincie en gemeenten, wordt gestreefd naar voldoende sterke gemeenten met een breed takenpakket die hun lokale regisserende en uitvoerende rol zelfstandig kunnen vervullen.

De oplossing voor de genoemde problemen wordt nu meer gezocht tegen de achtergrond van de toekomstige verzwaring van het takenpakket van het lokale bestuur. Versterking van het lokale bestuur in de landelijke gemeenten, dat voor deze taken voldoende bestuurlijk, ambtelijk en financieel moet zijn toegerust, vindt plaats door schaalvergroting. Het beleidskader geeft aan dat de gemeenten over een bestuurskracht voor zelfstandige taakuitvoering moeten beschikken voor tenminste 25 jaar. Herindeling moet in dit kader worden gezien als voorwaardenscheppend middel waardoor gemeenten voor een langere periode in staat worden gesteld te (blijven) voldoen aan de kwaliteitseisen die aan het lokale bestuur worden gesteld.

Samenvattend kan worden gesteld dat aan de ene kant vanuit ruimtelijk en maatschappelijk oogpunt en gezien het economisch draagvlak versterking van gemeenten met een regionale centrumfunctie moet plaatsvinden. Aan de andere kant is schaalvergroting van de landelijke gemeenten ten behoeve van een integrale, samenhangende en adequate taakuitvoering vereist. Voorts spelen bij de beoordeling van de voorstellen onder meer de volgende elementen een rol: schaal van de gemeente (inwoners, draagvlak, oppervlakte), interne samenhang, functie van de gemeente, evenwichtige gebiedsindeling, politieke en ambtelijke bestuurskracht.

## **2. Totstandkoming van de ontwerp-regeling**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de totstandkoming van het provinciaal voorstel. In paragraaf 2.1. komt de procedure die de provincie heeft gevolgd aan de orde. In paragraaf 2.2. wordt aandacht besteed aan het provinciaal herindelingsbeleid. In paragraaf 2.3. wordt kort weergegeven welke wijzigingen het voorstel gedurende het proces heeft ondergaan. Tot slot wordt in paragraaf 2.4. ingegaan op de samenloop van het proces met andere herindelingen in de provincie Overijssel.

### *2.1. Procedurele aspecten*

In het provinciale Beleidsprogramma 1995–1999 is een proces van bestuurlijke vernieuwing gericht op versterking van de positie van de grote steden en versterking van het lokale bestuur aangekondigd. Het provinciaal bestuur heeft in dit opzicht nadrukkelijk het initiatief genomen. Op 11 juni 1995 is een plan van aanpak aan de gemeenten toegezonden. Hun is de gelegenheid geboden tot medio 1996 met voorstellen te komen. In oktober 1996 hebben gedeputeerde staten in de nota «Varianten gemeentelijke herindeling West-Overijssel» (bijlage 3) hun visie gegeven op de versterking van het lokaal bestuur in West-Overijssel. Er zijn uitgangspunten en criteria voor herindeling geformuleerd en vervolgens

per deelgebied herindelingsvarianten ontwikkeld. In de periode november–december 1996 is met de colleges van burgemeester en wethouders van de twintig gemeenten in het herindelingsgebied overleg ex artikel 2 van de Wet arhi gevoerd. Tijdens dit overleg is gemeenten gevraagd om een reactie op de variantennota. Ook bestond de mogelijkheid om eventuele eigen varianten naar voren te brengen. Na dit overleg is door gedeputeerde staten een herindelingsplan opgesteld. Dit plan is vervolgens onderworpen aan de wettelijke inspraakprocedures. Daarnaast zijn er zeven inspraakavonden op diverse locaties in West-Overijssel georganiseerd. Hierna hebben gedeputeerde staten een concept-ontwerp-regeling opgesteld.

Naar aanleiding van deze concept-ontwerp-regeling is door de gemeenten IJsselham en Heino een verzoek gedaan om een oordeel van de minister van Binnenlandse Zaken op grond van artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet. De gemeente IJsselham heeft haar verzoek naderhand ingetrokken. De Commissie van onafhankelijke deskundigen ex artikel 285, tweede lid Gemeentewet heeft een advies uitgebracht over de wijze waarop de procedure ten aanzien van de gemeente Heino is gevoerd. De commissie was van mening dat bij de procedure aan het belang van de gemeente Heino voldoende recht is gedaan. Dit advies heeft de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw Van de Vondervoort, overgenomen en medegedeeld aan provinciale staten van Overijssel.

De concept-ontwerp-regeling is na amendering door provinciale staten op 29 oktober 1997 definitief vastgesteld en op 31 oktober 1997 aan de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken gezonden.

## *2.2. Het provinciaal herindelingsbeleid*

De voorstellen voor herindeling in West-Overijssel volgen op de procedures voor twee andere gebieden in Overijssel, namelijk Deventer en omgeving en Twente. De basis voor de drie bestuurlijke reorganisaties is het provinciale Beleidsprogramma 1995–1999. Hierin is afgesproken de bestuurlijke belemmeringen voor de ruimtelijke ontwikkeling van de steden vóór 1999 op te lossen. In de variantennota (bijlage 3) geeft het provinciaal bestuur in hoofdstuk 2 zijn visie op de positieversterking van het lokale bestuur in West-Overijssel.

Vanuit het beleidskader herindeling, de beschrijving van de problematiek van de grote steden, van de gemeenten in het landelijk gebied en de visie op de positieversterking van het lokale bestuur kunnen samengevat twee centrale provinciale uitgangspunten voor gemeentelijke herindeling worden onderscheiden:

- er wordt gestreefd naar versterking van de positie van steden (centrumstad en sub-regionale kernen) en de oplossing van hun ruimtelijke knelpunten, zodat zij hun functie in sociaal, economisch en cultureel opzicht kunnen vervullen;
- de gemeenten in het landelijk gebied worden zowel naar inwonertal, draagvlak als oppervlakte zodanig versterkt dat daarmee de voorwaarden worden geleverd zodat zij ook in de toekomst voldoende bestuurskracht kunnen hebben om een substantieel pakket van uitvoerende, sturende en verdelende lokale taken te kunnen behartigen.

Op deze plaats wordt uitdrukkelijk gesteld dat met het voorliggende voorstel door de provincie noch door de regering een beoordeling wordt gegeven over het huidige functioneren van betrokken gemeentebesturen.

### *2.3. Handhaving van de provinciegrens*

De huidige provinciale grenzen zijn bij het begin van de procedure als vertrekpunt genomen. Van andere provinciebesturen zijn geen signalen ontvangen over een wenselijke aanpassing van de bestaande provinciegrenzen. Indien er sprake is van ondoelmatig grensbeloop, is in de voorstellen aandacht besteed aan provinciegrensoverschrijdende relaties. Ten eerste zijn in de procedure de deelgebieden van Olst en Wijhe op de westelijke oever van de IJssel een punt van aandacht geweest. Tijdens het overleg ex artikel 2 van de Wet arhi is door de gemeente Olst te kennen gegeven dat wat haar betreft de positie van de kern Welsum op de westelijke oever niet ter discussie staat. Hetzelfde geldt ook voor de kern Marle, onderdeel van de gemeente Wijhe. In het herindelingsplan wordt aan deze kernen verder geen aandacht besteed.

Ten tweede is de positie van de gemeente Hattem (provincie Gelderland) ten opzichte van Zwolle in beschouwing genomen. Mede door de barrièrewerking van de IJssel biedt deze gemeente geen perspectief voor toekomstige grootschalige ruimtelijke ontwikkeling van Zwolle.

Overige knelpunten zijn niet naar voren gebracht en derhalve ook niet in de procedure en de voorstellen meegenomen. Opgemerkt wordt dat herindelingen die in andere provincies plaats hebben gevonden, met name in Drenthe, uiteraard hun invloed hebben op de verhoudingen tussen gemeenten aan weerszijden van de provinciegrenzen.

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

In de variantennota zijn voor de vijf deelgebieden twee, drie of vier varianten beschreven. In het herindelingsplan zijn vervolgens de afwegingen gemaakt en de argumenten voor de keuze van een bepaalde variant beschreven. Als gevolg van de inspraakreacties hebben de voorstellen op een aantal punten wijzigingen ondergaan. Deze wijzigingen zijn verwerkt in de concept-ontwerp-regeling. Eén wijziging is via amendering in de statenvergadering aangebracht. De veranderingen in het voorstel gedurende de procedure worden hieronder beschreven.

Ten eerste is bij het begin van het proces door gedeputeerde staten breder ingezet op de toekomstige ruimtebehoefte van Zwolle. De ontwikkelingsmogelijkheden van de stad binnen de huidige gemeentegrenzen leveren op de lange(re) termijn tot 2010/2015 problemen op. Met name is het destijds gegaan om duidelijkheid ten aanzien van de gewenste uitbreiding voor woningbouw. Er bestaan verschillende mogelijkheden als een vergroot Stadshagen in de Mastenbroekpolder, een uitbreiding van Zwolle-zuid en mogelijke binnenstedelijke ontwikkelingen. Belangrijkste discussiepunt tijdens de procedure vormde vervolgens de al dan niet noodzakelijke toevoeging van (een deel van) de Mastenbroekpolder ten westen van de wijk Stadshagen. Aangezien ten tijde van de arhi-procedure een onderzoek van de gemeente Zwolle over de ontwikkelingsmogelijkheden op termijn nog in studie was, waren de mogelijke problemen en oplossingsrichtingen nog niet goed in beeld te brengen. Tijdens het overleg ex artikel 2 van de Wet arhi hebben omliggende gemeenten bezwaar gemaakt tegen de voorgestelde maximale toevoeging van de Mastenbroekpolder. De provincie heeft daarna gekozen voor een minder ver gaande gebiedsuitbreiding, omdat de noodzaak van grenswijzigingen voor dit oostelijk deel van de polder (Jutjesriet) niet of in onvoldoende mate aangetoond was.

Ten tweede is in de variantennota ook de nieuwe oostelijke grens van Zwolle met Nieuwleusen ruim getrokken. Deze grens lag eerst een stuk ten oosten van de spoorlijn Zwolle-Groningen. In het herindelingsplan is besloten om tegemoet te komen aan de bezwaren van Dalfsen en

Nieuwleusen ten aanzien van de omvang van deze grenswijziging. Voorgesteld is om de oostelijke grens van Zwolle direct langs de spoorlijn te leggen. In de concept-ontwerp-regeling heeft deze grens een kleine wijziging ondergaan. Besloten is om de grenscorrectie verder te beperken. De (tweede) voorgestelde grenscorrectie zou namelijk dwars door het buurtschap de Meele lopen, waardoor de in het buurtschap gevestigde basisschool in de gemeente Zwolle zou komen te liggen. Het gemeentebestuur en inwoners van Nieuwleusen vreesden, gezien de hoge normen, voor opheffing van deze plattelandsschool. Uiteindelijk is besloten de grens vanaf de spoorlijn te leggen langs de Koedijk en vervolgens door te trekken naar de noordelijke grens van Nieuwleusen bij De Lichtmis. Het buurtschap de Meele blijft hierdoor in zijn geheel bij Nieuwleusen.

Ten derde is van grote betekenis de discussie over de voorgestelde herindeling in Noordoost-Overijssel. Gedeputeerde staten stelden in de concept-ontwerp-regeling voor om Hardenberg, Avereerst en Gramsbergen samen te voegen en Ommen als zelfstandige gemeente te laten bestaan. Echter, provinciale staten amendeerden het voorstel. Zij achtten samenvoeging van de vier gemeenten Hardenberg, Ommen, Avereerst en Gramsbergen tot één gemeente in Noordoost-Overijssel een betere optie.

### *2.5. De samenloop van de West-Overijsselse herindeling met andere herindelingen in de provincie Overijssel*

In het Beleidsprogramma 1995–1999 heeft de provincie aangekondigd een versterking van het lokaal bestuur te realiseren door verbreding van het takenpakket, door versteviging van de positie van de steden en door gemeentelijke herindeling. De provincie heeft daarbij besloten dit traject van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie per WGR-gebied gefaseerd en gedifferentieerd aan te pakken. De grote steden in Overijssel, te weten Enschede, Hengelo, Almelo, Deventer en Zwolle, nemen daarbij een aparte positie in. Dit betekent dat voor elk gebied de procedures op basis van de Wet arhi een ander aanvangspunt zullen hebben. De procedure in West-Overijssel volgt in tijd daardoor op de herindelingsprocedures voor Deventer en omgeving en voor het Kaderwetgebied Twente. De vorming van krachtige gemeenten rond Deventer en in Twente heeft consequenties voor het functioneren van het lokaal bestuur in West-Overijssel. Het belang van een toename van bestuurskracht in de aangrenzende gebieden is derhalve groot, zodat er geen te onevenwichtige situatie ontstaat.

Het provinciebestuur heeft in de relatie tot de herindeling in Twente met name ook aandacht geschonken aan de positie van een aantal kernen in het zuiden van de gemeente Hardenberg en het oosten van de gemeenten Ommen. Deze kernen hebben functionele samenhangen richting de gemeenten Den Ham en Vriezenveen. Als gevolg hiervan hebben Den Ham en Vriezenveen deelgenomen aan het overleg ex artikel 2 van de Wet arhi voor West-Overijssel. Dit heeft echter geen consequenties gehad voor de voorstellen.

## **De inhoud van het wetsvoorstel**

### *3.1. Inleiding*

In dit hoofdstuk worden eerst per deelgebied kort de huidige bestuurlijke constellatie en de keuzes voor herindeling beschreven. Voor een uitgebreide schets van de inhoudelijke problematiek en bestuurlijke opgaven wordt verwezen naar de nota's en de voorstellen van de provincie. Indien het relevant is wordt ingegaan op mogelijke varianten van herindeling. Vervolgens vindt er ten aanzien van het uiteindelijke provinciale voorstel voor het gebied een toetsing aan de uitgangspunten van het beleidskader

gemeentelijke herindeling plaats. Daarbij is het uitgangspunt dat voorstellen tot grenscorrectie primair als een verantwoordelijkheid van de provincie kunnen worden beschouwd.

Zoals reeds in de inleiding is gezegd, is de regering tot de conclusie gekomen dat de ontwerp-regeling past binnen het beleidskader. De toelichting op de voorgestelde herindelingen op de punten die aansluiten bij het provinciale voorstel is dientengevolge zo bondig mogelijk gehouden. Voor nadere uiteenzettingen en onderliggende feitelijke argumentatie van de vijf deelgebieden wordt eveneens verwezen naar de concept-ontwerp-regeling en het herindelingsplan. Ten behoeve daarvan is in bijlage 2 bij deze memorie van toelichting een overzicht opgenomen met verwijzingen naar de provinciale stukken.

### *3.2. Deelgebied A: Zwolle en omgeving*

Het deelgebied Zwolle omvat de gemeenten Zwolle, Dalfsen, Nieuwleusen, Staphorst en Hasselt. Deze laatste vier gemeenten zijn voor wat betreft werken, winkelen, onderwijs en sociaal-culturele voorzieningen sterk op de stad Zwolle georiënteerd. De provincie erkent terecht dat dit niet hoeft te betekenen dat het gehele gebied onder één gemeentebestuur dient te worden gebracht. De provincie stelt ten behoeve van de toekomstige ruimtebehoefte van Zwolle enkele grenswijzigingen met de gemeenten IJsselmuiden, Hasselt, Nieuwleusen en Dalfsen voor. Dalfsen en Nieuwleusen worden in het provinciale voorstel tot één nieuwe gemeente samengevoegd. De bestuurlijke toekomst van Hasselt en IJsselmuiden is verder betrokken bij deelgebied D (IJsseldelta). De gemeente Staphorst blijft in haar huidige omvang bestaan.

#### *3.2.1. De gemeente Zwolle*

De stad Zwolle met 102 000 inwoners ligt aan belangrijke vervoersassen, zoals de A28, de A50, diverse spoorlijnen en de IJssel. Zwolle is door het Rijk aangewezen als stedelijk knooppunt. Deze functies brengen de vestiging van bepaalde diensten en bedrijven met zich mee en de behoefte aan voorzieningen. Daarnaast heeft Zwolle een taakstelling in het kader van de VINEX en neemt het deel aan het grotestedenbeleid. Wil Zwolle als trekker op het gebied van werkgelegenheid, wonen en voorzieningen voor de regio blijven optreden, dan vraagt dit om inspanningen op diverse terreinen. Tevens vraagt dit om ruimte om in de toekomst keuzes te kunnen maken. Voor zowel de provincie als het Rijk is immers het uitgangspunt dat centrumsteden in staat moeten zijn om voor een periode van minimaal 25 jaar verantwoorde keuzes voor hun ruimtelijke ontwikkeling op het eigen grondgebied te maken. Naast het voorzien in eigen behoefte qua woningbouwlocaties en bedrijventerreinen vervult Zwolle ook een opvangfunctie die de gemeentegrenzen overstijgt. Bij het bepalen van de ruimtebehoefte dient hiermee rekening te worden gehouden.

Het streekplan West-Overijssel uit 1993 en de provinciale rapportage in het kader van de actualisering van de planologische kernbeslissing VINEX hebben als basis gediend voor de raming van de ruimtebehoefte en het verkennen van de mogelijkheden. Op dit moment wordt conform de VINEX-afspraken de nieuwe wijk Stadshagen ten westen van de stad ontwikkeld. Deze locatie biedt ruimte tot ongeveer 2007. Voor een ander deel van de woningbouwbehoefte moet binnen het bestaand stedelijk gebied ruimte worden gevonden.

Bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen doet zich dezelfde situatie voor. Het bedrijfsterrein De Marslanden heeft nog capaciteit voor relatief kleinschalige en arbeidsintensieve bedrijvigheid tot het jaar 2000. Het bedrijfsterrein Hessenpoort, gelegen tussen de A28 en de spoorlijn naar

Meppel, heeft een regionale betekenis. Na 2005 zal worden gezien of en in hoeverre een verder uitgroei van dit bedrijventerrein noodzakelijk is.

Op korte termijn doen zich rond Zwolle voor wat betreft woningbouw en bedrijventerreinen geen ruimteproblemen voor. De provincie verwacht echter dat het huidige grensbeloop de ontwikkelingsmogelijkheden van Zwolle op termijn in een aantal opzichten zal belemmeren en dat reële keuzemogelijkheden voor geschikte uitbreidingslocaties zullen ontbreken. De vraag is vervolgens wat de ontwikkelingsmogelijkheden op de langere termijn zijn. Indien de gemeente op eigen grondgebied ruimtelijke keuzes moet maken stuit zij op verschillende infrastructurele en natuurlijke barrières, zoals de IJssel, de Vecht en het Zwarte Water, de rijksweg A28, diverse spoorlijnen en de aanwezige natuur- en landschapswaarden. Voorts is een complicerende factor in dit geheel de mogelijke uitbreiding c.q. de ontwikkeling van diverse verkeers- en vervoersverbindingen, zoals de Hanzespoorlijn, de aansluiting van de A35 op de A28 en de ontwikkeling van de treinverbinding Zwolle–Kampen tot sneltramdienst.

Er zijn rond Zwolle voor wat nieuwe woningbouwlocaties betreft ten behoeve van de periode na 2005 twee opties in beeld. De eerste optie betreft een grootschalig woongebied aan de oostzijde van de stad in het gebied Berkum-zuidoost/Herfte. Indien voor deze optie zou worden gekozen, zou een relatief bescheiden deel van de gemeente Dalfsen nodig zijn. De spoorlijnen richting het noorden en oosten vormen echter een belemmerende factor waarmee rekening dient te worden gehouden.

De tweede optie betreft de mogelijke uitbreiding van Stadshagen. Ten behoeve van het bouwen op eigen grondgebied zouden de huidige gemeentegrenzen in westelijke richting verlegd moeten worden. De ruimte voor uitbreiding van het bedrijventerrein Hessenpoort zou kunnen worden gevonden in noordelijke richting of door middel van een sprong over de rijksweg A28 in noord-westelijke richting. Beide keuzes zouden een wijziging van de gemeentegrenzen impliceren. Concluderend kan men stellen dat in oostelijke, westelijke en noordelijke richting van Zwolle ruimte zou kunnen liggen voor nieuwe ontwikkelingen, waarbij men in de laatste twee gevallen tegen de huidige gemeentegrenzen aanloopt.

Met de gekozen gebiedsuitbreiding in noordelijke richting tot aan de weg Hasselt-Nieuwleusen wordt de verdere uitbreiding en de ontsluiting van het bedrijventerrein Hessenpoort mogelijk gemaakt. De uitbreiding in westelijke richting na Stadshagen is een belangrijk onderwerp van discussie tijdens de procedure geweest. In paragraaf 2.4. is reeds ingegaan op de veranderingen rond Zwolle gedurende de procedure waarbij gedeputeerde staten gekozen hebben voor een minder ver gaande gebiedsuitbreiding in de Mastenbroekpolder. De provincie acht uitbreiding van Stadshagen in westelijke richting langs de spoorlijn weliswaar op termijn reëel, maar kiest niet voor toevoeging van de kern 's Heerenbroek aan Zwolle. De provincie is de mening toegedaan dat, mocht in de toekomst de ruimtelijke ontwikkeling deze toevoeging noodzakelijk maken, dit alsnog via grenswijzigingen gerealiseerd kan worden. Daarnaast ziet de provincie af van toevoeging van het polderdeel aan de oostzijde van het Zwarte Water (Jutjesriet), omdat dit gebied binnen een periode van 25 jaar niet voor verstedelijking in aanmerking komt. In dit gebied komt een zandwinningslocatie. Belangrijk element in de statendiscussie in oktober 1997 was een ontwikkelingsvisie op de toekomst van Zwolle na 2005. Deze visie bevat schetsen van strategische projecten, die in het geval van de woningbouw de aandacht vestigen op keuzevraagstukken die in de komende raadsperiode opgepakt dienen te worden. Ten tijde van de statendiscussie was deze visie wel gereed, maar nog niet politiek vastgesteld. Inmiddels heeft

het nieuwe college van burgemeester en wethouders de inhoud van die ontwikkelingsvisie overgenomen in het collegeprogramma. In de periode 1998–2002 worden vier projecten uitgewerkt: centrumzone, A28, IJsselzone en Stadshagen. Ten aanzien van dit laatste project zijn nog geen concrete uitspraken te doen. Eerst wordt een programma voor de herstructurering van het centrum opgesteld. Hierna staan eventuele nieuwbouwprojecten op stapel. Het is mogelijk dat Zwolle daarbij kiest om op meerdere locaties kleinschalige woningbouwprojecten uit te voeren of kiest voor de grootschalige variant, zoals uitbreiding van Stadshagen.

Met de provincie is de regering van mening dat het op dit moment niet noodzakelijk is om 's Heerenbroek aan Zwolle toe te voegen. In het kader van de streekplanherziening wordt nog met Zwolle gediscussieerd over ontwikkelingsrichtingen. De Mastenbroekpolder is daarbij één van de reële mogelijkheden. Definitieve keuzes omtrent de ontwikkelingsrichtingen zijn echter nog niet gemaakt. Er wordt vanuit gegaan dat, indien de wenselijkheid van een grenscorrectie in een later traject naar voren komt, de provincie haar toezegging over de grenscorrecties zal nakomen. Het provinciaal bestuur is namelijk in eerste instantie bevoegd om zelfstandig voorstellen op het niveau van grenscorrecties te doen en uit te voeren.

### 3.2.2. Dalfsen-Nieuwleusen

De huidige gemeenten Dalfsen en Nieuwleusen, met samen ongeveer 25 500 inwoners, hebben veel gemeenschappelijke kenmerken, zoals het agrarische karakter, de lokale voorzieningen, de oriëntatie en de ligging ten opzichte van Zwolle. Bestuurlijk zijn er reeds veelvuldige contacten. En bij vacatures vindt er een uitwisseling van ambtenaren plaats. De gemeenten werken inmiddels ook aan een gezamenlijke toekomstvisie voor de komende 20 jaar. In beide gemeenten spelen dezelfde items: leefbaarheid, voorzieningenpakket, relaties naar de stad Zwolle en plattelandsvraagstukken. Een bestuurskrachtige plattelandsgemeente van deze omvang is naar mijn oordeel goed in staat om belangrijke thema's nu en in de toekomst adequaat aan te pakken. Het provinciale voorstel wordt dan ook overgenomen. Het verheugt de regering dat de gemeenten Dalfsen en Nieuwleusen het streven naar samenvoeging ondersteunen en anticiperen op de uitkomsten van het herindelingsproces, zoals de integratie van het ambtelijk apparaat.

### 3.2.3. Staphorst

Met het provinciale standpunt dat samenvoeging van Staphorst met één of meerdere gemeenten noodzakelijk noch wenselijk wordt geacht wordt ingestemd. Voorzover de bevolking niet is georiënteerd op de eigen gemeenschap zijn de maatschappelijke relaties met Meppel en Zwolle relatief sterk. De kans dat samenvoeging van Staphorst met één of meer buurgemeenten, waarvan het maatschappelijke karakter zich van Zwolle onderscheidt, leidt tot een krachtige gemeente wordt gering geacht. Het feit dat zowel Staphorst als de omliggende gemeenten dit standpunt steunen, geeft geen aanleiding een wijziging in het provinciale voorstel aan te brengen. Staphorst blijft als zelfstandige gemeente met 17 000 inwoners bestaan.

### 3.3. *Deelgebied B: Noordoost-Overijssel*

Een voorstel tot gemeentelijke herindeling in dit gebied is zowel voor de provincie als voor de regering geen eenvoudige zaak geweest. In het herindelingsplan en de concept-ontwerp-regeling is door gedeputeerde staten voorgesteld de gemeenten Hardenberg, Avereest en Gramsbergen

samen te voegen en de gemeente Ommen zelfstandig te laten. Bij behandeling in de statenvergadering is een amendement op dit voorstel ingediend. Provinciale staten stellen nu voor om de vier gemeenten samen te voegen tot één gemeente met 72 000 inwoners.

### 3.3.1. Hardenberg-Ommen-Avereest-Gramsbergen

Op de voorgestelde samenvoeging van de vier gemeenten heeft de regering zich grondig beraden. Op 9 november 1998 is hierover overleg gevoerd met de colleges van burgemeester en wethouders van de vier gemeenten. Alles afwegende is uiteindelijk besloten het voorstel van provinciale staten te volgen. Hieronder wordt de argumentatie voor deze beslissing uiteengezet.

Nog voor de presentatie van de provinciale variantennota in oktober 1996 hebben de vier gemeenten in juni 1996 het rapport «Van Nut en Noodzaak: over de inhoud en vorm van de samenwerking tussen Avereest, Gramsbergen, Hardenberg en Ommen» laten opstellen (zie bijlage 8). De onderlinge samenhang en betrokkenheid tussen de vier gemeenten wordt in dit rapport aangetoond. Op veel terreinen is gezamenlijk beleid of afstemming van beleid noodzakelijk. Met name de noodzaak van een gemeentegrensoverschrijdende samenwerking op sociaal-economisch gebied is een belangrijke reden voor samenwerking. Er zijn vervolgens verschillende samenwerkingsvarianten gepresenteerd. Deze zijn getoetst aan criteria als: democratische legitimatie, effectiviteit, efficiency, identiteit, proportionaliteit en rijks- en provinciaal beleid. De vier gemeenten hebben allen de conclusies van het rapport onderschreven.

Gedeputeerde staten hebben de alternatieven, die in het rapport stonden en voldeden aan hun criteria, overgenomen in de variantennota. Gedurende het herindelingsproces is duidelijk geworden dat twee varianten in beeld bleven: de samenvoeging van vier gemeenten tot één Noordoost gemeente (de zgn. 4 in 1 variant) of de samenvoeging van Avereest/Gramsbergen/Hardenberg en het zelfstandig laten van Ommen (de zgn. 3 + 1 variant). Een tweedeling van het gebied via de noord-zuid-as (Ommen/Avereest en Gramsbergen/Hardenberg) of via de oost-west-as (Avereest/Gramsbergen/noordelijk Hardenberg en Ommen/zuidelijk Hardenberg) wordt door alle betrokkenen pertinent afgewezen. Tijdens het overleg van 9 november 1998 is dit nog eens bevestigd. Als argumenten hiervoor kunnen onder meer de volgende argumenten worden genoemd. Nauwe intergemeentelijke samenwerking blijft bij deze varianten noodzakelijk. De varianten dragen onvoldoende bij aan versterking van de subregionale functie van Hardenberg. En er komen twee krachtige gemeenten, die primair vanuit het eigen belang opereren. Bij belangentegenstellingen is er dan geen orgaan dat knopen doorhakt, hetgeen leidt tot patstellingen en compromissen. Dit is niet bevorderlijk voor een evenwichtige bijdrage aan de ontwikkeling van de hele regio. Voorts bevorderen deze varianten juist de concurrentie tussen Hardenberg en Avereest voor wat betreft industriële ontwikkeling en de concurrentie tussen Hardenberg en Ommen voor wat betreft hun regio-grensoverschrijdende ambities ten aanzien van de zakelijke dienstverlening en het toerisme. Gedeputeerde staten geven in hun concept-ontwerp-regeling van augustus 1997 aan dat zij zowel de vorming van één gemeente als van twee gemeenten in Noordoost-Overijssel verdedigbare opties vinden. Slechts deze twee varianten bieden naar hun mening zicht op een meerwaarde voor het gebied als geheel. Provinciale staten hebben zoals bekend gekozen voor de eerste variant.

Tijdens het gesprek met de colleges van burgemeester en wethouders van de vier gemeenten is duidelijk geworden dat, uitgaande van de meningen in het gebied, er maar één oplossing echt haalbaar zou zijn: alle gemeenten blijven zelfstandig. De gemeenten hebben toen ook laten blijken dat dit het gebied als geheel niet ten goede komt. Dit betekent dat het draagvlak voor een andere (grootschalige) oplossing impliciet bij de gemeenten wel aanwezig is.

Uiteindelijk heeft een samenstel van argumenten de keuze voor de vorming van één gemeente in het gebied bepaald. Alles in beschouwing genomen wordt het geheel van de voordelen van één gemeente groter geacht dan de voordelen van twee of drie gemeenten in Noordoost-Overijssel. Ten eerste worden de argumenten voor de vorming van één gemeente genoemd. Ten tweede worden de nadelen van deze variant, en het gewicht dat de regering daaraan toekent, aangegeven.

Evenals de provincie ziet de regering de specifieke omstandigheden in het gebied als een belangrijke factor voor de bestuurlijke inrichting in Noordoost-Overijssel. Aan de argumentatie voor een bestuurlijke oplossing in het gebied ligt derhalve een visie ten grondslag waarin de gemeenten in Noordoost-Overijssel evidente samenhang vertonen. Dit behoeft naar de mening van de regering een gezamenlijke aanpak van de problemen en bedreigingen respectievelijk de kansen en uitdagingen. Er is meer gekeken naar hetgeen de gemeenten bindt dan hetgeen hen (onder)scheidt. Voor deze visie is aansluiting gevonden in het rapport «Van Nut en Noodzaak» (bijlage 8) waarin op pagina 30 staat dat «als de gemeenten in Noordoost-Overijssel van oordeel zijn dat alle kaarten moeten worden gezet op de aspecten sociaal-economisch beleid, ruimtelijk beleid en leefbaarheid, fysieke infrastructuur en openbare orde in de totale regio Noordoost-Overijssel, de variant van één gemeente daartoe de beste mogelijkheden biedt».

De problemen liggen onder meer in de teruggang van werkgelegenheid, de aanmerkelijke afstand tot grote industriegemeenten, de slechte vervoersverbindingen, het draagvlak van voorzieningen voor zorg en onderwijs, de onderlinge concurrentie en de teruggang van de leefbaarheid. Er zijn ook kansen, zoals de versterking van de sociaal-economische positie, de afstemming van de industriële ontwikkeling, het streven naar het behoud van voorzieningen, de plattelandsvernieuwing, natuurbeheer en de bevordering van toerisme en recreatie. Noordoost-Overijssel is aangewezen als aandachtsgebied in verband met de leefbaarheid van het platteland. De Europese Unie en het Rijk verstrekken subsidies ter stimulering van de plattelandsontwikkeling. Ook kan worden gewezen op projecten in het kader van de ecologische hoofdstructuur-discussie, zoals het beleid voor Waardevolle Cultuur Landschappen en het gebiedsperspectief beleid Vecht-Regge. Voorts valt een deel van het gebied (Ommen) binnen de werking van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

Het gaat vervolgens om de vraag welke bestuurlijke inrichting een voldoende evenwichtige bijdrage zal kunnen leveren aan de ontwikkeling en de potenties van Noordoost-Overijssel. Naar de mening van de regering biedt alleen een gedegen, evenwichtige en op de toekomst gerichte bundeling van de krachten hiertoe meer mogelijkheden. Eén bestuursorgaan kan bij belangentegenstellingen en beleidsconcurrentie knopen doorhakken zonder overleg via gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden. Dit bestuursorgaan is ook in staat snel en eenduidig een standpunt richting andere overheden en maatschappelijke organisaties uit te dragen. Gezien de toename van de relatieve bestuurskracht in omliggende gemeenten in Twente en Drenthe vraagt ook het

gebied Noordoost-Overijssel om een versterking van het lokale bestuur. Het probleemoplossend vermogen in het gebied wint hierdoor aan kracht. Daarmee wordt nadrukkelijk geen enkel oordeel uitgesproken over het functioneren van de huidige gemeenten en hun bestuurskracht.

Met de vorming van één gemeente ontstaat een gemeente van 72 000 inwoners en een oppervlakte van bijna 50 000 ha. De regering kan zich voorstellen dat de wenselijkheid van een gemeente met een dergelijke omvang vragen oproept. Het genereert vragen over de oriëntatie, de veelheid aan kernen, de relatie burger-bestuur en de identiteit. In het licht van de uiteengezette visie over de specifieke omstandigheden in dit gebied moge het duidelijk zijn dat inwonertal en oppervlakte niet de enige criteria zijn waarop de voorgestelde nieuwe bestuurlijke vormgeving is beoordeeld. Er wordt hiervoor bijvoorbeeld verwezen naar gemeenten als Coevorden, Emmen, Apeldoorn en Noordoostpolder, die qua schaal, inwonertal, oppervlakte en meerkernigheid vergelijkbaar met de nieuw te vormen gemeente Hardenberg zijn. Dat neemt niet weg dat wordt ingegaan op enkele naar voren gebrachte argumenten tegen de vorming van deze gemeente.

Een eerste argument betreft de maatschappelijke oriëntatie. Het bindend element van de nieuwe gemeente zit in het gemeenschappelijk karakter en niet in de oriëntatie op elkaar. Echter, nu is de afstand naar voorzieningen buiten de huidige gemeenten groter dan naar voorzieningen binnen de gemeente. Met de vorming van één gemeente komen de voorzieningen voor een groot deel binnen de gemeentegrenzen te liggen. De sterke samenhang en dezelfde structuur in het gebied zijn veel meer dan de oriëntatie van de inwoners bepalend voor de vorming van een goed functionerende nieuwe gemeente.

Een tweede argument dat wordt gebruikt is de veelheid aan kernen van de nieuwe gemeente. Soms wordt daarbij het aantal van 80 genoemd. De regering acht het uitgesloten dat al deze kernen evenveel aandacht van het gemeentebestuur vragen of dezelfde problematiek kennen. Nu al functioneren de betrokken gemeenten met meer kernen. De regering is ervan overtuigd dat ook binnen de nieuw te vormen gemeente voldoende aandacht kan worden gegeven aan de kansen of problemen die per kern kunnen verschillen.

Een derde argument betreft zaken als de afstand tussen burger en bestuur, betrokkenheid en invloed. Zoals recent uit het onderzoeksrapport «Gemeenten in ontwikkeling» is gebleken, staat geenszins vast dat de afstand tussen burger en bestuur groter wordt of de betrokkenheid en invloed van de burgers minder bij de vorming van grotere gemeenten. Die betrokkenheid zal alleen op een andere manier georganiseerd moeten worden. Tegen de achtergrond van de aanwezigheid van veel kernen behoort het juist tot de uitdaging van de nieuw te vormen gemeente de mogelijkheden tot binnengemeentelijke decentralisatie of deconcentratie en nieuwe vormen van participatie te onderzoeken. Gebiedsgericht werken, waarmee reeds ervaringen bij enkele betrokken gemeenten zijn opgedaan, kan hieraan ook bijdragen. De afstanden in het gebied zullen fysiek niet minder worden. Een gemeentebestuur krijgt alleen te maken met meer mensen, die op afstand wonen. En daarvoor kunnen maatregelen worden getroffen.

Als een vierde argument tegen één gemeente wordt vaak genoemd: verlies van identiteit en de teloorgang van een bloeiende gemeenschap. Naar de overtuiging van de regering bepalen gemeentegrenzen geen identiteit. Deze wordt, samen met het karakter van de gemeenschap, gevormd door de mensen zelf.

De genoemde nadelen zijn voornamelijk van intern-organisatorische en praktische aard. Het nieuwe gemeentebestuur zal in gezamenlijkheid met de burgers hiervoor oplossingen moeten zoeken die een verrijking voor

de nieuwe gemeente kunnen betekenen. Alles afwegende wordt geconcludeerd dat de nadelen van de vorming van één gemeente in Noordoost-Overijssel niet opwegen tegen de voordelen. Hiermee wordt een bestuurlijke vertaling gegeven aan de maatschappelijke samenhang en problematiek, zoals die in het rapport Van Nut en Noodzaak zijn geconstateerd. Samenwerking biedt voor dit gebied uiteindelijk geen duurzaamheid. De potenties in het gebied noodzaken tot een samenvoeging. Nieuwe discussies over herindeling in de toekomst kunnen hiermee vermeden worden. Derhalve wordt het voorstel van provinciale staten tot de vorming van één gemeente ondersteund.

### *3.4. Deelgebied C: Salland*

In het deelgebied Salland liggen op dit moment vier gemeenten, die verschillende oriëntaties hebben. De vorming van één gemeente van 52 000 inwoners is tijdens de procedure afgevallen. Er is gekozen voor de variant van twee sterke landelijke gemeenten Raalte-Heino en Olst-Wijhe van respectievelijk 36 000 en 17 000 inwoners.

#### 3.4.1. Raalte-Heino

De gemeente Raalte ligt strategisch tussen Zwolle en Deventer en heeft goede winkel- en onderwijsvoorzieningen binnen haar grenzen. Ook voor wat betreft werkgelegenheid neemt de gemeente een centrale positie in Salland in. De gemeente beschikt over voldoende ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden om deze subregionale status ook in de toekomst waar te maken. Geconcludeerd kan worden dat aanspraken van Raalte op het grondgebied van buurgemeenten vanuit ruimtelijke optiek niet noodzakelijk zijn.

Voor de buurgemeente Heino heeft de provincie een andere afweging gemaakt. Deze gemeente heeft nu 7500 inwoners. Het provinciaal bestuur acht Heino te klein om de komende jaren zelfstandig te kunnen voortbestaan. De verdere taakverzwaring in de toekomst stelt hoge eisen aan het lokale bestuur waarbij een goede en kwalitatief hoge belangenbehartiging van de burgers voorop staat. Vergrote en sterke gemeenten, die verdelende en sturende lokale taken zelfstandig behartigen zullen in de toekomst Heino omringen. Gelet op de verbindingen en de maatschappelijk oriëntatie is er een grote mate van samenhang met Raalte, hetgeen de samenvoeging van Heino en Raalte tot een logische keus maakt. Met de samenvoeging van Heino en Raalte ontstaat een sterke gemeente van 35 000 inwoners die in de toekomst goed op haar taken is berekend. Met betrekking tot deze nieuwe gemeente, die een centrale functie in het gebied tussen Zwolle en Deventer vervult, wordt het provinciale standpunt gesteund.

Als enige van de West-Overijsselse gemeenten heeft Heino gedurende de arhi-procedure een verzoek als bedoeld in artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet gedaan. De vorige staatssecretaris mevrouw Van de Vondervoort heeft het advies van de Commissie van onafhankelijke deskundigen overgenomen. Dat advies hield in dat bij de voorafgaande procedure aan het belang van de gemeente Heino voldoende recht is gedaan.

#### 3.4.2. Olst-Wijhe

De slechte infrastructurele verbindingen en het ontbreken van relaties tussen Olst-Wijhe en Heino, gekoppeld aan de logische samenvoeging tussen Raalte en Heino, hebben mij doen besluiten de voorgestelde provinciale variant van een fusie tussen alleen Olst en Wijhe te onderschrijven. Er ontstaat hierdoor een tweede plattelandsgemeente in Salland van 17 000 inwoners. Een belangrijk argument voor de samen-

voeging is dat door de grote overeenkomsten tussen beide gemeenten in de nieuwe constellatie een evenwichtig en samenhangend beleid kan worden gevoerd.

Immers, zowel de structuren van beide gemeenten (landbouw, industrie, geen zakelijke dienstverlening) als de landschappelijke elementen (beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening, IJsseldelta, bescherming natuurwaarden) vertonen gelijkenis. Hieraan kan worden toegevoegd dat de infrastructurele verbindingen zowel via het spoor als over de weg van Zwolle via Wijhe en Olst naar Deventer lopen. De geografische samenhang tussen de twee gemeenten blijkt hier uit.

Er valt een verschil in oriëntatie van beide gemeenten te constateren. Olst is meer gericht op Deventer en Wijhe op Zwolle. Het criterium van oriëntatie is voor de regering niet van doorslaggevende betekenis voor de samenvoeging. Ook hier zijn de sterke samenhang en dezelfde structuur in het gebied veel meer dan de oriëntatie van de inwoners bepalend voor de vorming van een goed functionerende nieuwe gemeente. Wel dient er als gevolg van het verschil in oriëntatie aandacht te worden geschonken aan de deelname in verschillende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De gemeente Wijhe participeert in de regio IJssel-Vecht, terwijl Olst betrokken is bij de Regio Stedendriehoek. Het nieuwe gemeentebestuur zal hierin een keuze moeten maken. Gezien het bovenstaande wordt het voorstel tot samenvoeging van Olst en Wijhe in de ontwerp-regeling overgenomen.

### *3.5. Deelgebied D: IJsseldelta*

Op dit moment zijn er vijf gemeenten in de IJsseldelta, te weten Kampen, IJsselmuiden, Hasselt, Genemuiden en Zwartsluis. Kampen is in het huidige streekplan aangemerkt als sub-regionale kern. Als gevolg hiervan moet de gemeente kunnen beschikken over voldoende ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Deze mogelijkheden worden echter beperkt door de landschappelijke ligging aan de IJssel. De variantennota geeft een uitgebreid overzicht van de positie van Kampen op het terrein van woningbouw en bedrijventerreinen. Als oplossing voor de ruimtelijke problematiek gaat het provinciale voorstel uit van samenvoeging van Kampen en IJsselmuiden. Daarnaast wordt samenvoeging van de gemeenten Hasselt, Genemuiden en Zwartsluis, allen gelegen aan het Zwarte Water, voorgesteld.

#### 3.5.1. Kampen-IJsselmuiden

Indien Kampen zijn functie wil versterken en gegeven de beperkte ontwikkelingsmogelijkheden van Kampen moeten oplossingen in samenhang met IJsselmuiden worden gezocht. Er zijn goede redenen aan te dragen voor samenvoeging van beide gemeenten. Gewezen wordt op de nauwe functionele relaties op het gebied van wonen, werken, verkeer, winkelapparaat en onderwijsvoorzieningen. Op dit moment functioneren beide gemeenten reeds als één woning- en arbeidsmarkt. Het voeren van een samenhangend beleid op lokaal niveau geeft de beste garanties voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling en de belangenbehartiging van de burger op de terreinen verkeer, vervoer, volkshuisvesting, economie en grondbeleid. Beide gemeenten ondersteunen deze visie en zijn reeds in een ver gevorderd stadium van integratie en fusie. Met het provinciale voorstel, dat wordt overgenomen, ontstaat een krachtige en ook in de toekomst levensvatbare gemeente van 46 500 inwoners.

#### 3.5.2. Hasselt-Genemuiden-Zwartsluis

In het licht van een voortgaande verzwaring van het gemeentelijk takenpakket in de toekomst is het ongewenst dat de gemeenten Hasselt,

Genemuiden en Zwartsluis zelfstandig blijven voortbestaan. De beperkte omvang van de drie gemeenten, respectievelijk 7400, 8500 en 4400 inwoners speelt bij deze afweging een rol. Er zijn verschillende argumenten aan te dragen die de voorgestelde samenvoeging ondersteunen. Tussen de drie gemeenten met op elkaar aansluitende industriële activiteiten bestaat door middel van het Zwarte Water geografische samenhang. Samenvoeging van de gemeenten versterkt de sociaal-economische positie van dit gebied. De oriëntatie van alle drie de gemeenten voor wat betreft dienstverlening, winkels, ziekenhuizen, arbeid en culturele voorzieningen is gericht op Zwolle. De gemeenten werken reeds op verschillende terreinen samen. Een voorbeeld hiervan is de gezamenlijke voorbereiding van het bestemmingsplan Buitengebied. Het geven van vorm en inhoud aan de agrarische, landschappelijke en natuurwaarden van het buitengebied is, naast de industriële activiteiten, een belangrijk samenbindend element tussen de gemeenten.

Door de gemeente Genemuiden is gewezen op de verschillen tussen de gemeenten in godsdienstig en maatschappelijk leven. Bij de gemeente Genemuiden bestaat om deze reden geen draagvlak voor de samenvoeging. De regering is van mening dat de aard en het karakter van de bevolking bij deze samenvoeging geen doorslaggevend argumenten zijn. Ten eerste zijn de overeenkomsten tussen de gemeenten van groter belang. Ten tweede is het de overtuiging van de regering dat in gemeenten met meerdere kernen de afzonderlijke kernen hun karakter op prima wijze kunnen behouden. Hierin ligt een opdracht voor het nieuwe gemeentebestuur. Alles afwegend wordt geconcludeerd dat er geen reden is af te wijken van het provinciale voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Hasselt, Genemuiden en Zwartsluis.

Op verzoek van Zwartsluis is ten aanzien van de grens tussen Brederwiede en Zwartsluis in de Barsbekerbinnenpolder een grenscorrectie in het voorstel opgenomen, zodat een rechtstreekse verbinding tussen Zwartsluis en Genemuiden via eigen grondgebied mogelijk wordt. Hierdoor worden qua inrichting en bestemming bij elkaar behorende gebieden samengevoegd.

### *3.6. Deelgebied E: Noordwest-Overijssel*

Noordwest-Overijssel, waar Steenwijk een centrumfunctie vervult, is een dun bevolkt gebied. Het bestaat hoofdzakelijk uit water- en natuurgebieden waaronder de Weerribben en de Wieden. De gemeenten Steenwijk, IJsselham en Brederwiede, met respectievelijk 21 500, 5500 en 12 000 inwoners, zijn in hun huidige vorm ontstaan bij een gemeentelijke herindeling in het gebied in 1973. De provincie stelt voor om de drie gemeenten samen te voegen tot één gemeente van 39 000 inwoners.

#### *3.6.1. Steenwijk-Brederwiede-IJsselham*

Zoals hiervoor met betrekking tot Hasselt-Genemuiden-Zwartsluis is opgemerkt is, gelet op de voortgaande verzwaring van het gemeentelijk takenpakket, op den duur handhaving van de zelfstandigheid van Brederwiede en IJsselham niet haalbaar. Bij eventuele samenvoeging van deze twee gemeenten zou een tweedeling in het gebied plaatsvinden, die niet bevorderlijk is voor de sociaal-maatschappelijke samenhang en de gewenste bestuurskracht. Daarnaast zou versterking van Steenwijk achterwege blijven, terwijl dit één van de uitgangspunten van het herindelingsbeleid is. Nog afgezien van het feit dat de wegverbindingen tussen de twee gemeenten slecht zijn en er tussen de vele kernen geen dominante hoofdkern is. De vorming van één gemeente is derhalve de

beste variant. Diverse argumenten hebben uiteindelijk de doorslag gegeven voor de keuze van de provincie, die verder wordt gevolgd.

Ten eerste staat de leefbaarheid van het gebied als geheel onder druk. Via gebiedsgericht beleid en plattelandsvernieuwing tracht de provincie de leefbaarheid te vergroten. Voor de gemeenten is hierbij ook een belangrijke rol weggelegd. Hiervoor geldt als voorwaarde dat zij voldoende moeten zijn toegerust.

Ten tweede betreft een deel van de maatschappelijke problematiek in dit deelgebied de zorg voor natuur en landschap. Deze zorg is beter gewaarborgd als de regiefunctie hiervoor in één bestuurlijke hand wordt gelegd. Bijna ééndertig van de oppervlakte van het gebied, namelijk 9200 ha., is in handen van Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Deze belangrijke gesprekspartners vereisen een krachtige en robuuste gemeente.

Ten derde kan via schaalvergroting tot een betere verdeling van de dienstverlening richting de burger en taakuitvoering worden gekomen.

Ten vierde is er reeds sprake van een groot aantal functionele samenwerkingsrelaties en projecten die enerzijds duiden op een grote mate van maatschappelijke samenhang en maatschappelijke gedeelde problematiek. Anderzijds is het provinciaal beleid en kabinetsbeleid gericht op een reductie van deze intergemeentelijke samenwerkingsvormen, omdat gemeenten als dichtst bij de burger functionerend democratisch bestuurorgaan deze taken zelfstandig moeten kunnen uitvoeren.

Ten vijfde dient de functie van Steenwijk onder andere ten aanzien van werkgelegenheid te worden versterkt. Bovendien is de wegenstructuur zodanig dat de verbindingen binnen de nieuwe gemeente op de hoofdkern Steenwijk zeer goed zijn.

Met de vorming van één gemeente in het gebied kan de ontwikkeling integraal ter hand worden genomen, zodat versnipperd beleid in het unieke karakter van dit gebied wordt voorkomen. Ook moet vermeden worden dat, indien tot een tweedeling zou worden besloten, een nieuwe herindeling in de nabije toekomst nodig zou zijn. De regering is zich ervan bewust dat in de nieuwe gemeente de kernen voor wat betreft de bovenlokale voorzieningen niet allemaal op Steenwijk zijn georiënteerd. Dit kan gevolgen hebben voor de maatschappelijke samenhang in het hele gebied. Met de provincie is de regering de mening toegedaan dat de inwendige cohesie en de overeenkomsten in de maatschappelijke problematiek van groter belang zijn bij het kiezen van de bestuurlijke structuur. Hieraan wordt toegevoegd dat ook in de huidige gemeenten reeds verschillende maatschappelijke oriëntaties bestaan. Met de voorgestelde samenvoeging wordt een evenwichtige gemeentelijke herindeling tot stand gebracht. Derhalve wordt het provinciale voorstel integraal overgenomen.

#### **4. Financiële aspecten**

##### *4.1. Algemeen*

De provincie Overijssel heeft de financiële positie van de betrokken gemeenten na herindeling onderzocht. Hierbij is gebruik gemaakt van het «financiële model gemeentelijke herindeling». Daarin staat de toets op financiële levensvatbaarheid van de betrokken gemeenten centraal. Voor de provinciale informatie wordt naar bijlage 9 bij deze memorie verwezen. De berekeningen van de provincie vormen een degelijke basis voor het beoordelen van de financiële positie van gemeenten na herindeling. De bedragen die hierna worden genoemd zijn echter indicatief. Ze zijn afhankelijk van factoren als de bedragen per eenheid voor de verschillende uitkeringsonderdelen, de uitkeringsfactor en de bestuurskosten.

Deze factoren kunnen tot de datum van herindeling wijzigingen ondergaan. De algemene uitkering wordt uiteindelijk op grond van de definitieve gegevens vastgesteld volgens de dan gangbare normen van het gemeentefonds.

#### *4.2. De hoogte van de algemene uitkering en de gewenningsbijdrage*

In het systeem van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) is de hoogte van de algemene uitkering vrij ongevoelig voor gemeentelijke herindeling. Slechts enkele maatstaven worden in meer of mindere mate beïnvloed door herindeling. Het gaat met name om de maatstaf «vast bedrag» en de maatstaf «schaalfactor uitvoeringskosten bijstandgerechtigden». De nieuwe gemeenten zullen in alle gevallen een algemene uitkering ontvangen die geringer is dan de som der samenstellende delen. Dit «negatieve» herindelingseffect wordt vooral veroorzaakt door de twee genoemde maatstaven. Gezien de kostengeoriënteerdheid van het verdeelstelsel en de tijdelijke gewenningsbijdrage die gemeenten bij herindeling kunnen ontvangen, vormt deze daling geen bedreiging voor de financiële levensvatbaarheid van de te vormen gemeenten.

Naast het effect van de twee genoemde maatstaven kan er ook een herindelingseffect uitgaan van de maatstaven «lokaal klantenpotentieel» en «regionaal klantenpotentieel». Deze maatstaven geven een indicatie van de centrumfunctie die een gemeente heeft. Dit kan onder omstandigheden voor een gemeente die na herindeling ontstaat een positieve invloed hebben op de hoogte van de algemene uitkering. Bij de onderhavige herindeling zijn de effecten op de maatstaven klantenpotentieel naar mijn verwachting echter niet substantieel.

Tegenover de daling van de algemene uitkering staat een besparing op de bestuurskosten in enge zin (salariskosten burgemeester, wethouders, gemeentesecretaris en de vergoeding voor de raadsleden). Er is geen schatting te geven van de overige besparingen die het gevolg zijn van de schaalvergroting (bijvoorbeeld een betere benutting van het productieapparaat). Dergelijke «inverdieneffecten» zullen zich op de langere termijn manifesteren.

Voor de gemeenten die betrokken zijn bij gemeentelijke herindeling, biedt de gewenningsbijdrage de ruimte de financiële huishouding aan te passen aan de hoogte van de algemene uitkering na herindeling. Deze bijdrage is bedoeld als tegemoetkoming in de extra kosten die de herindeling met zich brengt (bijvoorbeeld dubbele huisvesting, wachtgeld).

Bijlage 9 (pagina 3 en 4) geeft een overzicht van de structurele financiële gevolgen die de provincie voor de betrokken gemeenten raamt voor wat betreft de algemene uitkering en de bestuurskosten. Het overzicht is gebaseerd op gegevens voor het jaar 1997. Het betreft steeds een globale indicatie van de te verwachten bedragen. Het is daarom ook niet bezwaarlijk dat de ramingen zijn gebaseerd op gegevens die betrekking hebben op 1997.

Bij de behandeling van de wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard en de samenvoeging van de gemeenten Buren, Lienden en Maurik is de motie-Noorman-den Uyl c.s. aanvaard (kamerstukken II, 1997-1998, 25 655 en 25 656, nr. 9). Gevolg is dat de fasering van de uitbetaling van de gewenningsbijdrage wordt aangepast. Er wordt niet vijf jaar lang hetzelfde bedrag uitgekeerd, maar het eerste jaar twee keer het berekende «basisbedrag» en het tweede, derde en vierde jaar het «basisbedrag».

De volgende nieuw te vormen gemeenten ontvangen naar huidig inzicht gedurende vier jaren een gewenningsbijdrage. In tabel 1 is de gewenningsbijdrage opgenomen die de provincie Overijssel heeft geraamd, uitgaande van een datum van herindeling van 1 januari 1997.

**Tabel 1 Indicatie van de gewenningsbijdrage herindeling (bedragen afgerond op f 0,1 mln)**

Nieuw te vormen gemeente	Gewenningsbijdrage (1e jaar)	Gewenningsbijdrage (in 2e, 3e en 4e jaar)
Dalfsen/Nieuwleusen	0,6	0,3
Hardenberg/Ommen/Avereest/Gramsbergen	2,5	1,3
Raalte/Heino	0,6	0,3
Olst/Wijhe	0,7	0,3
Kampen/Jsselmuiden	0,6	0,3
Hasselt/Genemuiden/Zwartsluis	1,1	0,6
Steenwijk/Brederwiede/Jsselham	1,0	0,5

De provincie komt tot de conclusie dat de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeenten voldoende is gewaarborgd. Op basis van het vorenstaande wordt deze conclusie gedeeld.

#### 4.3. Peildatum WOZ-beschikking

In de betrokken gemeenten worden thans verschillende peildata voor de WOZ-beschikking gehanteerd. Daarover wordt het volgende opgemerkt. De onderhavige herindeling zal naar verwachting ingaan per 1 januari 2001. Dat is de eerste dag van een nieuw WOZ-tijdvak. Alle gemeenten zullen vanaf die datum dezelfde waardepeildatum, namelijk 1 januari 1999, kennen.

## 5. Datum van herindeling, verkiezingen en naamgeving van gemeenten

### 5.1. Datum van herindeling en verkiezingen

Naar verwachting zal bij een voorspoedige parlementaire behandeling deze herindeling op 1 januari 2001 effectief kunnen worden. De wet zal uiterlijk begin september 2000 in werking moeten treden om voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen voldoende tijd te hebben. Deze verkiezingen zullen dan plaatsvinden in de laatste maanden van 2000. De eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen staan op de rol voor maart 2002. Dit betekent dat normaal gesproken de zittings-termijn van de nieuwe raden na de herindelingsverkiezingen slechts 1 jaar en 4 maanden bedraagt. Indien deze reguliere verkiezingen voor de betreffende gemeenten zouden worden overgeslagen, betekent dit een zittingsduur van 5 jaar en 4 maanden. In het verleden is bij de behandeling van vergelijkbare wetsvoorstellen discussie gevoerd over de voor- en nadelen van een eerste zittingstermijn van de nieuwe raden van ofwel de zeer korte duur van 1 jaar en 4 maanden, ofwel de relatief lange duur van 5 jaar en 4 maanden. Tegenover de nadelen van een korte zittingsduur, die voor potentiële kandidaten onaantrekkelijk is en die voor de stabiele opbouw van een nieuwe gemeente ongunstig is, staat het nadeel van een langere zittingsduur. Het verkiezingsresultaat heeft dan sterk in het teken van de herindeling gestaan en kan voor een langere periode een stempel drukken op de politieke verhoudingen. Inmiddels is gebleken, dat aan een derde alternatief, namelijk eenmalig verkiezingen ongeveer halverwege de periode tussen twee reguliere verkiezingen zodat twee relatief korte zittingstermijnen ontstaan, ook overwegende bezwaren kleven. Derhalve wordt, in navolging van het tijdens de behandeling van

het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Bergen, Egmond en Schoorl met algemene stemmen aangenomen amendement van de leden Balemans en Duijkers (kamerstukken II, 1998/99, 26 364, nr. 6), alles afwegend in onderhavig voorstel gekozen voor een zittingsduur van de nieuwe raden van 5 jaar en 4 maanden. Voor de nieuwe gemeenten is een belangrijk voordeel, dat het bestuur meer tijd krijgt om te komen tot een behoorlijke ontwikkeling en uitvoering van beleid. Hierdoor kunnen het nieuwe gemeentebestuur en de nieuwe gemeentelijke organisatie beter worden verankerd in de na de herindeling ontstane bestuurlijke constellatie. Dit betekent, dat de zittingstermijn van de betreffende gemeenteraden de periode van 1 januari 2001 tot medio april 2006 zal beslaan.

#### *5.2. Naamgeving van gemeenten*

In de ontwerp-regeling heeft de provincie gekozen voor een opsomming van de namen van de samenstellende gemeenten. Hierbij is de naam van de grootste samenstellende gemeente als werknaam gekozen. In het wetsvoorstel zijn de namen, zoals die zijn voorgesteld door de provincie, overgenomen. Van de betrokken gemeenten zijn geen verzoeken binnengekomen om in afwijking daarvan nieuwe namen vast te stellen. Overigens wordt opgemerkt op dat gemeenten op grond van artikel 158 van de Gemeentewet indien gewenst zelf de bevoegdheid hebben om hun naam te wijzigen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper