

Vergaderjaar 1999–2000

**26 903**

## **Gemeentelijke herindeling in de Over-Betuwe**

### **Nr. 3**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (art. 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inhoudsopgave**

1.	Inleiding	2
2.	Inhoud van het voorstel	3
3.	Financiële aspecten	5
4.	Inwerkingtreding en verkiezingen	6

Bijlage:           Ontwerp-regeling gemeentelijke herindeling Over-Betuwe.  
Herindelingsplan Over-Betuwe<sup>1</sup>

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

## 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel gemeentelijke herindeling in de Over-Betuwe beoogt twee nieuwe gemeenten te vormen in de Over-Betuwe. De betrokken gemeenten hebben al geruime tijd hun gedachten gevormd over schaalvergroting. De provincie Gelderland heeft deze initiatieven gehonoreerd. En marge van de provinciale nota «Vergelijkt zo u wilt» (opgenomen in de bijlage 3 bij deze memorie) van mei 1996 is deze herindeling aangekondigd. In deze nota heeft de provincie Gelderland op verzoek van het vorige kabinet een antwoord gezocht op de vraag of gemeentelijke herindeling voor het knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) een alternatief zou kunnen betekenen voor het concept van de stadsprovincie. De conclusie van het provinciebestuur was toentertijd dat herindeling slechts voor een deel een oplossing is voor de problemen in dit gebied. De provincie is daarna met een pakket van voorstellen gekomen voor het gebied waarin de voorgenomen gemeentelijke herindeling voor de Over-Betuwse gemeenten en in de richting van Zevenaar, Westervoort en Duiven een plaats kregen naast een meer projectmatige aanpak van bepaalde problemen. Ten aanzien van de stedelijke problematiek van de gemeenten Arnhem en Nijmegen gaf het provinciebestuur aan dat oplossingen daarvoor nog om verdere doordenking vroegen.

Vanwege de directe relatie van de voorstellen in de Over-Betuwe met de gemeenten Arnhem en Nijmegen heeft de gemeente Arnhem nadrukkelijk gevraagd, in eerste instantie aan de provincie, daarna aan het vorige kabinet en later ook aan mij, te worden betrokken in de procedure en in de afwegingen die ten grondslag liggen aan dit voorstel. De gemeente Arnhem beschouwde de voorstellen voor de Over-Betuwe als een herindeling «met de rug naar de centrumgemeente toe» en was van mening dat de ontwikkeling van Arnhem op het gebied van woningbouw en bedrijvigheid erdoor zou worden geblokkeerd. Ik heb gehoor gegeven aan het verzoek van de gemeente Arnhem, mede gelet op het regeerakkoord, waarin is aangegeven dat centrumgemeenten zonodig versterkt dienen te worden.

Ik heb de mogelijkheden onderzocht. Met het provinciebestuur en de besturen van de betrokken gemeenten en dat van de gemeente Arnhem is overleg gevoerd. Daardoor heeft de voorbereiding van dit voorstel geruime tijd in beslag genomen. In het afrondend overleg met gedeputeerde staten van Gelderland is de positie van de gemeente Arnhem serieus in de voornemens van de provincie verankerd. Op grond van dit bestuurlijk overleg vind ik het verantwoord de voorbereiding van dit voorstel voor de gemeenten in de Over-Betuwe te vervolgen. Daarbij is met name van belang, dat gedeputeerde staten hebben uitgesproken, dat indien na afronding van deze herindeling door de gemeente Arnhem de behoefte aan woningen wordt aangetoond, de provincie door middel van een grenscorrectie het grondgebied van de gemeente Arnhem ten behoeve van woningbouw zal uitbreiden richting Heteren. Dit zal ook gebeuren als blijkt dat die grenscorrectie binnen 10 jaar noodzakelijk is. Ik heb voorts de stuurgroep «Krachtige gemeenten» verzocht de gemeenten ten oosten van Arnhem, gelegen in het gebied De Liemers, te betrekken in de procedure om te komen tot een inventarisatie van knelpunten. Deze analyse is gebaseerd op het regeerakkoord. Met dit proces wordt een invulling gegeven aan de passage in het regeerakkoord: «Die gebieden waar de laatste jaren geen herindeling heeft plaatsgevonden worden binnen een jaar geanalyseerd op knelpunten om daar eventueel te komen tot versterking van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindeling.» De stuurgroep Krachtige gemeenten zal een aanbeveling naar aanleiding van een analyse van het gebied doen. Mede op

basis van deze aanbeveling zal ik een standpunt innemen over de vraag om in dit gebied eventueel te komen tot versterking van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindeling. Het woord eventueel wijst al op een uitkomst die niet bij voorbaat vaststaat.

In het geval de conclusie zal zijn dat versterking van het gebied door middel van gemeentelijke herindeling noodzakelijk is, zal de provincie een voorstel voorbereiden voor een herindeling in de Liemers. Daarbij zal nadrukkelijk rekening worden gehouden met de belangen van gemeente Arnhem, met name waar het betreft (toekomstige) bedrijfsterrinen. De mogelijkheid om deze bedrijfsterrinen door middel van een grenscorrectie toe te voegen aan het grondgebied van de gemeente Arnhem komt daarbij expliciet aan de orde.

Dit wetsvoorstel is gebaseerd op de ontwerpregeling die door provinciale staten van Gelderland op 2 september 1997 is vastgesteld. Het provinciale voorstel is getoetst aan het vigerende herindelingsbeleid, hetgeen in het kabinetsstandpunt Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie van 15 september 1995 (kamerstukken II 1994/95, 21 427 nr. 111, bijlage 3) is uiteengezet.

In de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling van 27 november 1998 (kamerstukken II 1998/99, 26 331, nr. 1) wordt dit eerdere beleid nader uitgewerkt met inachtneming van het regeerakkoord.

De voorliggende ontwerpregeling past naar het oordeel van het kabinet in het beleidskader gemeentelijke herindeling. De samenvoeging van de zes gemeenten tot twee nieuwe gemeenten levert, in een gebied dat niet voor niets een knooppunt heet en waar veel ontwikkelingen met het oog op de toekomst te verwachten zijn, gemeenten op die gelet op hun potentieel voldoende toegerust geacht mogen worden voor de toekomst. De betrokken gemeenten hebben mij herhaaldelijk laten weten ook zelf een spoedige herindeling te wensen.

## **2. Inhoud van het voorstel**

De Over-Betuwe is het gebied tussen de gemeenten Arnhem en Nijmegen en bestaat uit een rivierenlandschap tussen de stuwwallen van de Veluwe, Montferland en Nijmegen. De rivieren zijn van oudsher de bepalende en structurerende elementen voor dit gebied.

Het gebied wordt tevens gekenschetst door een veelheid aan infrastructuur: snelwegen, spoorlijnen en waterwegen zijn ruim aanwezig en nieuwe snelwegen worden gepland. De Betuwelijn en de hogesnelheidslijn zullen het gebied eveneens doorsnijden.

De strategische ligging van het gebied heeft geleid tot een aantal nieuwe economische speerpunten. Het gebied is aangewezen als tweede-lijns vervoersknooppunt. Er wordt een multimodaal transportcentrum ontwikkeld bij Valburg, waarbij overslag tussen rail, weg en water primair staat. De landbouw, die bestaat uit glastuinbouw, melkveehouderijen en fruitteelt, komt in sommige delen van de Over-Betuwe enigszins onder spanning te staan door genoemde ontwikkelingen. Daarbij komen nog de ontwikkeling van bedrijventerreinen, die door de goede infrastructurele voorzieningen worden aangetrokken, de uitbreiding van Nijmegen ten behoeve van de woningbouw rond Lent en de woningbouw voor Arnhem in de nieuwe wijk Schuytgraaf. Voor de benodigde vervangende ruimte voor de glastuinbouw is ruimte gevonden in de huidige gemeente Huissen.

In de zes Over-Betuwse gemeenten en Dodewaard is het onderwerp gemeentelijke schaalvergroting sinds 1996 onderwerp van discussie. In maart 1996 heeft het provinciebestuur van Gelderland het overleg als bedoeld in artikel 2 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi)

met deze gemeenten gestart. Indertijd was ook de gemeente Dodewaard bij dit overleg betrokken. Een belangrijke vraag die bij deze overleggen aan de orde kwam was of de gemeenten in de Over-Betuwe in het geval van herindeling zouden dienen te worden samengevoegd tot één gemeente of dat er meer gemeenten gevormd dienden te worden.

Er is in dit gebied sprake van een grote interne samenhang, zij het dat er verschillen bestaan in cultureel, religieus en sociaal opzicht, ook tussen de inliggende kernen. Gedeputeerde staten hebben indertijd in het herindelingsplan aangegeven dat de vorming van één gemeente uit een oogpunt van functionaliteit de voorkeur zou hebben. De vorming van twee gemeenten had volgens het college uit een oogpunt van politiek/ bestuurlijk draagvlak de voorkeur.

De vorming van één gemeente werd alleen gesteund door de gemeente Elst. Overigens waren geen medestanders te vinden. Een optie om drie gemeenten te vormen: één meer verstedelijkte gemeente in het midden gevormd door Elst, Bemmelen en Huissen en twee landelijke gemeenten ten oosten (Gendt samen met twee Bemmelse kernen) en ten westen ervan (Heteren en Valburg) vond evenmin voldoende bijval in het gebied.

Ondanks de aanvankelijke voorkeur voor de vorming van één gemeente beschouwde het provinciebestuur de vorming van twee gemeenten vanuit de functionaliteit eveneens als acceptabel. In de ontwerpregeling is dan ook voorgesteld de gemeenten Elst, Heteren en Valburg samen te voegen tot de nieuwe gemeente Elst. Daarnaast wordt voorgesteld de gemeenten Bemmelen, Gendt en Huissen samen te voegen tot de nieuwe gemeente Bemmelen. Overigens heeft de gemeente Dodewaard er de voorkeur aan gegeven zich te richten op de westelijke gemeenten Kesteren en Echteld.

Vijf van de betrokken gemeenten konden zich goed vinden in de voorstellen. De gemeente Gendt hield in eerste instantie vast aan haar zelfstandigheid. Zij heeft een verzoek als bedoeld in artikel 285, tweede lid van de Gemeentewet gedaan. De toenmalige staatssecretaris mevrouw Van de Vondervoort heeft op basis van het door haar gevraagde advies van de Commissie van onafhankelijke deskundigen geoordeeld dat het provinciebestuur van Gelderland in de overwegingen en in de procedure aan het belang van de gemeente voldoende recht heeft gedaan.

Dit type discussie, vorming van een of meer gemeenten heeft zich in 1998 ook bij het voorstel in de Bommelerwaard afgespeeld. Hoewel ik me had kunnen voorstellen dat deze gelegenheid zou worden benut om met het oog op de toekomst werkelijk een flinke stap te zetten, kan ik instemmen met de uitkomst is van dit proces. De herindeling wordt vooral – en in voldoende mate – gedragen door de mogelijkheden van toekomstige ontwikkelingstaken, functionaliteit en bestuurskracht.

#### *De nieuwe gemeente Elst*

De samenvoeging van de gemeenten Elst, Heteren en Valburg levert een gemeente op van een kleine 40 000 inwoners. Deze gemeente ligt in een gebied waar een groot aantal ontwikkelingstaken op het gebied van economische ontwikkeling en van de woningbouw in het verschiet liggen. Al eerder kwam aan de orde het Multimodaal transport centrum (MTC), dat opgebouwd is uit een binnenvaartknooppunt, een spoorwegknooppunt en een binnenvaartservice-center waar veel logistieke activiteiten plaatsvinden. De projectorganisatie van MTC, waarin de provincie Gelderland, het KAN en Rijkswaterstaat vertegenwoordigd zijn, is op het gebied van investeringen en relaties zo veelomvattend en complex, dat ook een nieuw te vormen gemeente Elst daarvoor te klein

blijft. Wel kan de nieuwe gemeente Elst uitgroeien tot een medespeler van importantie in een dergelijke projectorganisatie. In de nieuw te vormen gemeente liggen een flink aantal bedrijfsterreinen die gelet op de aanwezige infrastructuur op een groeiende belangstelling kunnen rekenen. Tot slot wordt nog de glastuinbouw in Valburg genoemd waarvoor ook in de toekomst een rol is vastgelegd.

De gemeenten Heteren en Valburg hebben een overwegend agrarisch karakter en worden gekenmerkt door een lage bevolkingsdichtheid en meerkernigheid. Ook in Elst is de agrarische sector in belangrijke mate vertegenwoordigd, maar deze sector wordt overtroffen door industrie en handel. Alle gemeenten in de Over-Betuwe zijn sterk georiënteerd op Arnhem en Nijmegen, vanwege de werkgelegenheid en de centrumvoorzieningen die daar worden geboden. Er is in de Over-Betuwe sprake van een oost-west onderscheid wat betreft sociale, culturele en religieuze oriëntatie. Aan de westkant is een meer protestante oriëntatie terwijl het oosten een meer rooms-katholieke oorsprong vertoont.

#### *De nieuwe gemeente Bommel*

De nieuwe gemeente Bommel wordt gevormd uit de gemeenten Bommel, Huissen en Gendt. De gemeente zal ongeveer 40 000 inwoners gaan tellen.

De kernen Bommel en Huissen hebben een enigszins stedelijk karakter. De kernen in de gemeente Gendt hebben een meer landelijk karakter. Overwegingen die hebben geleid tot deze samenvoeging liggen in de relatieve positie van deze gemeenten ten opzichte van de gemeenten Arnhem en Nijmegen, waarbij zij tussen de beide centrumgemeenten een landelijke en beperkter opdracht hebben dan genoemde burens. Ook deze nieuwe gemeente komt voor een aantal uitdagingen te staan in de toekomst. Daarbij zijn woningbouw, een vervangende locatie voor de glastuinbouw die elders moet verdwijnen, een zekere bedrijvigheid en het beheer van kwetsbare natuurgebieden aan de oevers van de rivieren, de voornaamste.

De gemeenten zijn in belangrijke mate op elkaar georiënteerd, hoewel Huissen zeker voor een aantal voorzieningen, bijvoorbeeld voor wat betreft het voortgezet onderwijs, sterk op Arnhem is georiënteerd. Gezien haar ligging ten opzichte van Arnhem is dat ook niet verwonderlijk. Voor wat betreft de culturele achtergrond hebben deze gemeenten een tamelijk homogeen karakter. Tot slot kan vermeld worden dat er een aantal samenwerkingsvormen bestaat tussen de gemeenten op het gebied van bijvoorbeeld ouderenzorg en kinderopvang.

### **3. Financiële aspecten**

Gedeputeerde staten van Gelderland hebben bij de voorbereiding van de ontwerperegeling, die ter vaststelling is voorgelegd aan provinciale staten, aandacht besteed aan de financiële gevolgen van de samenvoeging van de gemeenten. De provincie komt op basis van door haar uitgevoerde berekeningen en door haar uitgesproken verwachtingen tot de slotsom, dat de twee nieuw te vormen gemeenten financieel voldoende levensvatbaar zijn. Daarbij is ook de huidige financiële positie van de betrokken gemeenten in aanmerking genomen. Ik deel deze conclusie. Ik heb de Tweede Kamer op 31 augustus 1999 een afschrift gezonden van mijn adviesaanvraag aan de Raad voor de financiële verhoudingen. Deze heeft als onderwerp de financiële gevolgen van gemeentelijke herindeling. In het licht van deze brief constateer ik ten aanzien van de Over-Betuwe dat er geen bijzondere financiële knelpunten zijn en dat het reguliere regime van de Financiële-verhoudingswet van toepassing is.

#### **4. Inwerkingtreding 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 november of december 2000.

In verband met de te verwachten duur van de eerste zittingstermijn van de nieuwe gemeenteraden kan het volgende worden opgemerkt.

Het kabinet heeft zich op 2 juli 1999 voorgenomen in de toekomst de verkiezingen voor gemeenteraden en provinciale staten tegelijkertijd te doen plaatsvinden. De realisering van dit voornemen zal naar verwachting met zich meebrengen, dat de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen niet in maart 2002, maar een jaar later – in maart 2003 – worden gehouden. Dit betekent, dat de zittingstermijn van de betreffende nieuwe gemeenteraden dan de periode van 1 januari 2001 tot medio april 2003 zal beslaan.

Indien de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen niet zouden worden gecombineerd met de verkiezingen voor provinciale staten, en dus in maart 2002 doorgang zouden vinden, zou zonder nadere regeling de situatie ontstaan, dat de zittingstermijn van de nieuwe raden na de herindelingsverkiezingen slechts 1 jaar en 4 maanden bedraagt. In het verleden is bij de behandeling van vergelijkbare wetsvoorstellen discussie gevoerd over de voor- en nadelen van zo een korte eerste zittingstermijn van de nieuwe raden, afgezet tegen de voor- en nadelen van een relatief lange eerste zittingstermijn met een duur van 5 jaar en 4 maanden. 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), wordt ook in het onderhavige voorstel de voorziening getroffen dat in het geval binnen twee jaar na de herindelingsdatum reguliere verkiezingen plaatsvinden deze verkiezingen niet te houden in de op grond van dit voorstel nieuw ingestelde gemeenten. In dit geval zal de zittingsduur van de nieuwe raden een periode van 5 jaar en 4 maanden beslaan: van 1 januari 2001 tot medio april 2006. De nieuwe gemeentebesturen en de nieuwe gemeentelijke organisaties hebben hierdoor meer tijd om zich goed te verankeren in de na de herindeling ontstane bestuurlijke constellatie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper