

# Herindeling van Angerlo

Een advies

*Onafhankelijk advies in opdracht van de gemeente Angerlo  
aan het gemeentebestuur van Angerlo over het herindelingsvoornemen van  
Gedeputeerde Staten van Gelderland van juni 2001 t.a.v. de gemeente Angerlo*

**Prof.dr. A.F.A. Korsten**<sup>1</sup>

12 oktober 2001

## 1 Inleiding

Op 12 juni 2001 is door Gedeputeerde Staten van Gelderland een herindelingsontwerp uitgebracht voor de Achterhoek, Graafschap en Liemers. Dit voorstel, het Ontwerp te noemen, behelst dat Angerlo niet ongedeeld blijft bestaan maar dat de kern Lathum overgaat naar de gemeente Westervoort en het overige Angerlose territoir samengaat met de gemeente Doesburg en de gemeente Hummelo en Keppel. Dit voorstel uit een groter, samenhangend geheel wordt toegelicht. GS geven de procedure aan, noemen de criteria op grond waarvan zij een samenvoeging wenselijk achten en geven hier en daar alternatieven.

Aan mij is door het gemeentebestuur van Angerlo in september 2001 gevraagd een onafhankelijk advies uit te brengen over de herindelingsvoornemens van Gedeputeerde Staten van Gelderland terzake de gemeente Angerlo. Het doel is om dat advies te betrekken bij de standpuntbepaling van B&W en raad eind oktober 2001 zoals dat opgesteld wordt ten behoeve van de reactie naar GS van Gelderland.

De opdracht heb ik aanvaard vanuit het uitgangspunt dat ik een onafhankelijke positie inneem. Ten behoeve van deze opdracht zijn door mij onder meer de volgende informatiebronnen gebruikt.

- De volledige wetenschappelijke literatuur over herindeling in Nederland sinds 1950.
- Het rapport met argumenten voor toetreding van Angerlo tot het KAN (Van Dalen en Schiphorst, 1992) en de rapportage over een toekomstvaste ontwikkeling van Angerlo (Aerts en Van Boggelen, 1999).
- De rapportage van de *Stuurgroep Krachtige Gemeenten*.
- Het Ontwerp van GS van Gelderland over herindeling en de voorgeschiedenis is bekeken.
- (Concept-) standpunten van verschillende gemeentebesturen t.b.v. de gemeenteraad in Liemers e.o. over het Ontwerp, zoals van Doesburg, Zevenaar, Didam, Westervoort en Rijnwaarden.
- Verslagen van overleg tussen delegaties van gemeenten, zoals van Hummelo & Keppel, Doesburg en Angerlo, over het Ontwerp.
- Overleg met oud-burgemeester K. Post van Angerlo en commentaar op een concept van de wethouders en gemeentesecretaris.
- Een gebiedsverkenning van de gemeente Angerlo.

---

<sup>1</sup> Hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Eerder o.a. informateur bij de collegevorming in enkele gemeenten. Redactievoorzitter tijdschrift Bestuurskunde. Verrichtte eerder onderzoek naar de voor- en nadelen van herindelingsvarianten.  
Corr. adres: OUNL, Postbus 2960, 6401 DL Heerlen, tel. 045-5762383; e-mail: afa.korsten@consunet.nl

- Veel documenten van de gemeente Angerlo, zoals de begroting, het rapport van Rijnconsult, een notitie over reorganisatie. Gegevens zijn opgevraagd over uitbestedingspatronen, gemeenschappelijke regelingen e.d.
- De voorkeuren van de bevolking in Angerlo op basis van informatie- en discussiebijeenkomsten (info gemeentebestuur Angerlo).
- Rapporten over het KAN (o.a. Nelissen en Goverde, 1991).

Tevens is gebruik gemaakt van:

- Eigen ervaring met betrekking tot het functioneren van een gemeente met de omvang van 20.000 inw. en navenante grootte van het ambtelijk apparaat.
- Analyse van enkele visitaties van grotestedenbeleid, en van gemeenten variërend in omvang tussen 2000 inw. en 18.000 inw. in Limburg.

Ik dank de gemeente Angerlo voor de medewerking en het commentaar op een concept, in het bijzonder oud-burgemeester K. Post, de wethouders A. Albers en mevr. J. van Norel, en de gemeentesecretaris mevr. mr. H. de Lange. De eindverantwoordelijkheid berust geheel bij de schrijver.

De opbouw is als volgt.

- Eerst kijk ik naar de voorgeschiedenis van het ontwerp van GS en het eigenlijke ontwerp. Ik vorm mij een oordeel over de inhoud, de criteria bij de beoordeling van herindeling en de procedure.
- Vervolgens formuleer ik in par. 3 enkele uitgangspunten voor het advies. Ze zijn ontleend aan de GS-nota.
- In par. 4 komt aan bod of Angerlo zelfstandig kan blijven.
- In par. 5 zie ik de (on)wenselijkheid van afsplitsing van Lathum en eventueel Giesbeek.
- Par. 6 handelt over de alternatieve herindelingsvoorstellen waarin Angerlo een rol kan spelen. Een groot aantal alternatieven passeert de revue. Naar voren komt wel alternatief voor Angerlo de eerste voorkeur verdient en welke alternatief als alternatief 'in uiterste noodzaak' functioneert.
- Ik sluit in par. 7 af met een conclusie. Daaruit zal blijken dat m.i. heldere conclusies te trekken vallen voor Angerlo.

## **2 De Stuurgroep Krachtige Gemeenten, kabinetsstandpunt en het Ontwerp van Gedeputeerde Staten**

Het uitbrengen van een advies over een GS - voornemen impliceert het geven van een oordeel over de uitgangspunten, de procedure en de criteria op basis waarvan voornemens worden gedaan. Ik zal dat hier slechts beknopt doen, vooral omdat ik van mening ben dat gegeven de aanpak, die veel ruimte biedt voor het doen van voorstellen van onderop, GS de procedure zorgvuldig lieten verlopen. Verderop zal ik dat criterium van voorstellen van onderop nadrukkelijk meenemen door te bezien welke gemeenten welke voornemens inbrachten.

Eerst ga ik echter in op de aanloop naar het ontwerp: het rapport van de Stuurgroep Krachtige Gemeenten (commissie-De Zeeuw) van april 2000, het kabinetsstandpunt daarover en het open overleg van GS. GS publiceerden hun Ontwerp in juni 2001. Hieraan is evenwel het een en ander vooraf gegaan. In april 2000 publiceerden de commissie- De Zeeuw het eindrapport, waarover het kabinet 15 december 2000 haar mening gaf. In de loop van 2000 starten GS de (herindelings)procedure.

- *april 2000: De stuurgroep Krachtige Gemeenten*

De commissie- De Zeeuw is april 2000 van mening dat in Gelderland opschaling noodzakelijk is, dat meer evenwicht in maat en schaal van de gemeenten dient te worden nagestreefd, en dat buurgemeenten van centrumgemeenten te weinig het overleg met die centrumgemeente actief zoeken. Bij sommige gemeenten is de afhankelijkheid van samenwerkingsverbanden 'erg groot'. Ook vanuit maatschappelijke organisaties komt het signaal dat overleg met minder bestuurlijke organen de slagvaardigheid kan vergroten (ook Kabinetsstandpunt, 2000: 10).

De commissie- De Zeeuw behandelt in het rapport diverse regio's, waaronder de Liemers en de Achterhoek. Over de Liemers (waartoe de commissie rekent: Westervoort- Duiven-Zevenaar- Didam- Angerlo- Rijnwaarden) merkt de commissie onder meer op dat de Liemerse gemeenten het KAN in diverse opzichten als een 'effectieve en derhalve goede constructie' beschouwen. Bij voorkeur blijft het KAN in stand. Daarnaast is sprake van andere samenwerkingsverbanden. 'De gemeenten benadrukken dat zij evenmin buiten deze samenwerking binnen de Liemers kunnen. De meeste gemeenten hebben een ruime schaal en zijn van mening dat ze binnen deze samenwerkingsverbanden voldoende zelfstandige ruimte behouden' (Rapport, 2000: 42). Uit deze passages blijkt dat de Liemerse gemeenten redelijk tot goed samenwerken op strategisch vlak (in het KAN), hechten aan voortzetting in de verschillende verbanden en overigens zekere reserves hebben op het vlak van herindeling.

De commissie behandelt overigens nadrukkelijk Didam en maakt er melding van dat Didam, behorend tot het KAN, een voorkeur heeft voor toetreding tot de Achterhoek en een verband wenst met de gemeenten Wehl en Bergh. De commissie spreekt de overgang naar de Achterhoek niet tegen. Dit trio gemeenten zal die voorkeur later, in de herindelingsprocedure, nog een aantal keren herhalen. GS zullen later in het herindelingsontwerp dit trio ook samenvoegen. De grondslag voor een onwrikbare positie voor Didam is daarmee in feite reeds in de rapportage van de commissie- De Zeeuw gelegd.

De commissie *betwijfelt het optimisme* van de Liemerse gemeenten over het voldoende zijn van de schaalgrootte van afzonderlijke gemeenten. De stuurgroep betwijfelt of alle gemeenten 'in staat zullen zijn, zeker gelet op de grote ontwikkelingen in het gebied, de minimaal benodigde basiskwaliteit te leveren ten opzichte van haar burgers (2000: 43). Het provinciebestuur wordt opgeroepen knopen door te hakken, met het oog op alle toekomstige noodzakelijke ontwikkelingen.

• *juli 2000: Angerlo reageert op commissie*

Het gemeentebestuur van Angerlo reageert 14 juli 2000 op het rapport van de commissie - De Zeeuw door op te merken dat het zelfstandig wil blijven. Angerlo herbevestigt de oriëntatie op de Liemers. Angerlo maakt kenbaar aan verbeterplannen te werken om zo meer professionaliteit te bereiken. Men onderkent een verband tussen schaalgrootte en professionaliteit maar meent dat ook andere criteria van belang zijn. Toenemende schaalgrootte gaat niet gepaard aan stijgende burgerbetrokkenheid.

Burgerbetrokkenheid bij bestuur is als criterium voor het eigen functioneren belangrijk. Het gemeentebestuur verwijst naar de staatscommissie - Elzinga over dualisering.

In juli 2000 laten B&W van Angerlo aan GS weten dat de gemeente Angerlo op basis van een rapport van Rijnconsult van mening is dat Angerlo zelfstandig kan functioneren. Rijnconsult had in 1999 onderzocht of de gemeentelijke organisatie voldoende kwaliteit had om zelfstandig te kunnen blijven. In het rapport '*Naar een toekomstvaste ontwikkeling van de gemeente Angerlo*' komt Rijnconsult tot de conclusie dat dit mogelijk

moet zijn, mits een aantal organisatorische verbeteringen wordt aangebracht. Angerlo voert daarom een reorganisatie door. Er komt daarom vanaf de tweede helft van 1999 een nieuwe organisatiestructuur, er volgen nieuwe functiebeschrijvingen en waarderingen, medewerkers worden in nieuwe functies geplaatst. Dit traject van veranderingen wordt gevolgd door pogingen om de planning & control te verbeteren en te komen tot de opzet van functionerings- en beoordelingsgesprekken.

- *september 2000: GS reageren op commissie door overleg*

Gedeputeerde Staten voeren begin september 2000 vervolgens overleg met de Liemerse gemeenten over het rapport - De Zeeuw. De criteria voor herindeling zoals verwoord in het rijksbeleidskader en de provinciale 'Leidraad voor gemeentelijke herindeling' worden ter hand gesteld. Vanaf dat moment weten gemeentebesturen waar GS op letten bij de voorbereiding van de herindeling. GS maken kenbaar een zeer zorgvuldige procedure te willen volgen.

Het gemeentebestuur van Angerlo maakt in dat overleg opnieuw kenbaar geen behoefte te hebben aan herindeling; Duiven, Westervoort en Rijnwaarden evenmin. Het bestuur van Zevenaar meldt dat in de Liemers steeds intensiever moet worden samengewerkt. Didam wil samen met Wehl en Bergh. En Doesburg wenst een herindeling en noemt ook een alternatief.

De reactie op het rapport van de Stuurgroep Krachtige Gemeenten is in een aantal gemeenten in de Liemers dus een betrekkelijk defensieve. Het kabinet is het daarmee oneens.

- *november 2000: bezinning Angerlo*

Eind november 2000 vindt er discussie plaats tussen raad en college van Angerlo waarbij een aantal criteria de revue passeren over een partnerschap met een of meer andere gemeenten, zoals een gelijkwaardige culturele oriëntatie; een betrekkelijk gelijkwaardige verhouding tussen stad en platteland; een acceptabel ambitieniveau (waarbij de ambities passen bij de aard en omvang van de gemeente); onderling respect en openheid; aansluiting van de nieuwe gemeente bij de oriëntatie van de inwoners; aansluiting van de organisaties van een andere (fusie-) gemeente bij de eigen Angerlose cultuur, structuur en processen; de toegevoegde waarde bij fusie; samenhang in bestuurlijke samenwerking (politie, brandweer, enz.). Angerlo zou bij voorkeur ongedeeld verder moeten gaan. Immers, eerder was de gemeente Angerlo juist ontstaan uit een samengaan van Angerlo, Giesbeek en Lathum. Er is veel geïnvesteerd in het op elkaar betrokken raken. Daarom is het moreel verwerpelijk om nu weer te splitsen. Angerlo hoort bij de Liemers en bij het KAN, en dat moet zo blijven. Angerlo is niet gericht op de Achterhoek of Doesburg, zo wordt met klem uitgesproken. In de besproken fusiealternatieven komt Doesburg dan ook niet voor.

- *december 2000: Het kabinetsstandpunt over het rapport van de Stuurgroep*

Het kabinet is eind 2000 van mening 'dat de stuurgroep een *adequate analyse* heeft gemaakt van de onderzochte regio's en onderschrijft de aanbeveling in grote lijnen' (Kabinetsstandpunt, 15 dec. 2000: 2). Schaalvergroting van kleinere gemeenten is noodzakelijk volgens de stuurgroep en het kabinet is het daarmee eens (2000: 3). Gemeenten moeten *basiskwaliteit* hebben, *zelfs bij een geringe ambitie*. Gemeenten met 6.000-7.000 inwoners zijn zonder meer te kwetsbaar. Het *aantal taken* voor gemeenten neemt in de toekomst toe en *de complexiteit* groeit.<sup>2</sup> Provinciebesturen worden opgeroepen actief te zijn bij herindeling 'hetzij initiërend, faciliterend, of knopen

---

<sup>2</sup> Zie wat verderop staat over ontwikkelingen die de aandacht van gemeenten meer en meer gaan vragen, zoals europeanisering, juridisering van bestuur, digitalisering (e- government), dualisering, interactief bestuur.

doorhakend' (2000: 3). Provinciebesturen worden geacht om 'de regionale samenhang te respecteren' en de positie van centrumgemeenten in het oog te houden. Bij voorstellen moet een achterliggende motivering worden gegeven, zowel bij herindeling als het afzien hiervan.

Het kabinet is overigens van mening dat, op basis van de goede ervaringen met rondetafelgesprekken van de Stuurgroep - De Zeeuw, de werkwijze door te trekken valt waarbij gemeenten zelf, uitgaande van inhoudelijke thema's met elkaar gaan reflecteren op hun positie in relatie tot andere gemeenten en tot de totale regio'. Het kabinet- Kok is dus 'in' voor voorstellen voor herindeling *van onderop* (Kabinetstandpunt, 2000: 7).

Het kabinet maakt ook melding van voortzetting van de procedure in Gelderland in gevolge art. 2 van de Wet arhi.

Uit het voorgaande valt op te maken dat zowel de stuurgroep als het kabinet van mening zijn dat opschaling in Gelderland en ook in de Liemers onvermijdelijk zijn, dat een gemeente met minder dan 7.000 inwoners zonder meer te klein is om zelfstandig voort te bestaan. Gemeentebesturen worden eind december 2000, toen er nog geen ontwerp van GS lag door het kabinet, opgeroepen om onderling in overleg te treden om met herindelingsvoorstellen te komen. Dat was geen nieuw geluid want het kabinet had dat eerder verklaard. In juni 2001 zou het Ontwerp van GS verschijnen. Daaruit concludeer ik dat gemeentebesturen de tijd hadden om met plannen van onderop te komen. Kritiek heb ik niet op de duur.

- *januari 2001: Angerlo reageert naar GS*

Angerlo kent het kabinetstandpunt dat kleine gemeenten met een omvang en ambitie als Angerlo niet voldoende basiskwaliteit hebben niet of negeert het begin 2001. Het verdedigt zich. Het gemeentebestuur van Angerlo maakt 29 januari 2001 naar de gedeputeerde namelijk duidelijk dat het zelfstandig wil blijven en als dat niet kan een forse opschaling in de Liemers wenst, waarbij men denkt aan een nieuwe gemeente van minstens 40.000 inwoners en bij voorkeur (slechts) een grote Liemerse gemeente. B&W hebben dat standpunt nog een aantal keren herhaald. Nadat de arhi - procedure concreet in gang was gezet, leek het het college van B&W van Angerlo raadzaam om nog eens goed na te denken over mogelijke alternatieven naast de zelfstandigheid en een grote Liemerse gemeente. B&W stellen in een brief aan de raad van 4 jan. 2001 dat beide alternatieven namelijk *'behoorlijk extreem'* zijn en daardoor wellicht niet haalbaar.

- *Open overleg*

Gedeputeerde Boxem voert open overleg op 29 januari 2001, waarbij Angerlo inbrengt wat in het voorgaande als is opgemerkt: zelfstandigheid staat voorop en als de gemeente betrokken wordt in een herindeling dan wil het bestuur een forse opschaling naar minimaal 40.000 inwoners; Angerlo wil ongedeeld verder en wel in de Liemers, en bij opschaling als een geheel worden opgenomen. Onderwerp van gesprek zijn onder meer de functionaliteit van de Liemerse gemeenten, wat de mening is over samenvoeging met onder meer Doesburg en of juist niet functionaliteit (een nieuwe recreatief-toeristische gemeente) hiervoor een argument is. Angerlo neigt bij opschaling naar samenvoeging binnen het kader van *de Liemers* en is veel *minder* georiënteerd op Doesburg. Medio maart 2001 geven B&W een uitgebreide schriftelijke reactie op het verslag van 29 januari.

- *18 april 2001: reactie op Hoofdlijnennotitie arhi-procedure Achterhoek enz.*

De criteria voor herindeling waren door GS al in september 2000 aan gemeenten verstrekt. In maart 2001 geven GS in een hoofdlijnennotitie voor de commissie Algemene Zaken van PS aan hoe ze de verdere procedure rond de herindeling zien. GS pleiten voor een snelle, zorgvuldige procedure waarbij spoedig een ontwerp volgt. Per 1 mei 2001 wenst men het open overleg te beëindigen. De procedure voorziet in reacties op het Ontwerp van GS tot 1 november en een herindelingsadvies in februari 2002. GS geven aan dat de rijkscriteria tellen en dat betekent dat dus het standpunt van het kabinet op de stuurgroep relevant is, dat voorstellen van onderop mogelijk zijn en dat kleine gemeenten niet aan herindeling kunnen ontkomen.

Hoewel het lot van Angerlo als zelfstandige gemeente dan al bijna bezegeld is, leuk of niet, reageren B&W van Angerlo op de Hoofdlijnennotitie per 18 april 2001. B&W komen op voor de eigen kracht als zelfstandige gemeente en zijn kritisch ten aanzien van de criteria 'maatwerk' en 'functionaliteit'. Ze achten dat subjectiviteitsgevoelige begrippen die bovendien iets hebben van containerbegrippen. B&W missen in de criterialijst het begrip democratie. B&W menen dat herindeling geen correctie zou moeten zijn op imperfecties uit de Financiële Verhoudingswet. B&W streven zoveel mogelijk naar een objectieve beoordeling.

• *juni 2001: Het Ontwerp van GS- uitgangspunten*

GS komen in juni 2001 met een Ontwerp. Het GS-voornemen is weliswaar een *voorstel van bovenaf* maar GS bieden nadrukkelijk ruimte voor *voorstellen van onderop*, te formuleren door gemeenten samen. Deze positieve aanpak sluit aan op een bredere beweging naar meer herindeling van onderop, zoals ook minister Peper van BZK die formuleerde. De beweging spoort ook met de innovatieve toepassing van een bestuurskrachtmonitor in Limburg, waarbij een visitatiecommissie samen met B&W en gemeenteraad van een gemeente komt tot een profielschets van ambities en een doorlichting van de kwaliteit van bestuur en ambtelijk apparaat vanuit een beoordelingsschema. Deze procedure voltrekt zich in regionaal verband doordat clusters van gemeenten zo worden bezien. Elke gemeenteraad komt bij voorkeur in overeenstemming met de visitatiecommissie met een gemeenschappelijk oordeel waarna het provinciebestuur overleg voert met de gemeentebesturen over mogelijke consequenties, zoals het blijven voortbestaan van de gemeente met of zonder kwaliteitssprong, meer intergemeentelijke samenwerking of herindeling. Deze procedure, die ik waardeer, sluit aan bij een bredere visitatie-aanpak zoals die ook in andere sectoren plaatsvindt, zoals het grotestedenbeleid (commissie- Brinkman), het hoger onderwijs (visitatie van onderwijs per studierichting en ook van onderzoek per gebied), en wetgeving. In de Limburgse visitatieaanpak staat centraal dat gemeentebesturen zichzelf onder leiding van een derde beoordelen. Dat blijkt te lukken. Gemeentebesturen blijken zeer kritisch over hun eigen sterkten en zwakten. Zij kunnen met de procedure uit de voeten maar de vraag is of ze nu bereid zijn consequenties te trekken. Daarover zijn nog geen ervaringsgegevens bekend.

De Gelderse aanpak is beperkt 'van onderop' omdat voorstellen voor herindeling gedaan kunnen worden, alsof al de grondslag voor herindeling 'bewezen' is. GS van Gelderland spreken in het Ontwerp geen oordeel uit over 'het huidige functioneren' van elk gemeentebestuur. Dat heeft blijkbaar niet verhinderd dat na het voorwerk van de Stuurgroep en het open overleg van GS heel veel gemeentebesturen, zeker van kleinere gemeenten, zelf de noodzaak en onvermijdelijkheid inzien van gemeentelijke herindeling (Ontwerp, 2001: 4). Hoewel een visitatieaanpak door mij zeer goed verdedigbaar wordt geacht, constateer ik dat gegeven de criteria in rijksbeleid en de criteria van GS een voortzetting van de zelfstandigheid van Angerlo onwenselijk en onhaalbaar is. Zou een

visitatieprocedure hebben plaatsgevonden dan zou met grote waarschijnlijkheid de argumentatie van Angerlo om tot opheffing te komen door de gemeenteraad noodgedwongen aangescherpt zijn. De modernisering van de dienstverlening via digitalisering is een voorbeeld van een zwak punt van Angerlo. Angerlo beschikt niet over een interactieve website waarbij burgers een kwart van de dienstverlening via internet afgehandeld krijgen, de norm die minister Van Boxtel nastreeft voor 1 januari 2002. Er zijn veel meer argumenten voor opheffing te geven dan GS deden ondanks het pre van burgernabijheid van het Angerlose gemeentebestuur.

- *De procedure*

De procedure is uitvoerig aangegeven in het rapport. Ze is gebaseerd op wettelijke regels. Voorafgaand aan het Ontwerp is sprake geweest van een overlegronde van de Stuurgroep en open overleg als bedoeld in de Wet algemene regels herindeling (Ontwerp, 2001: 2). Ik heb volstrekt geen kritiek op de proceduretijd die GS hebben gevolgd. GS bieden ruimte voor voorstellen van onderop, wat een positief punt is ten opzichte van vroegere procedures.

- *De criteria*

GS geven veel criteria voor de beoordeling van het voortbestaan van gemeenten dan wel samenvoeging of andere vorm van herindeling (grenscorrectie). Ze specificeren de criteria voor plattelandsgemeenten. In een bijlage zijn ze uitgebreid weergegeven. GS geven aan dat aan 'de zelfstandige bestuurs- en beleidskracht van gemeenten hogere eisen worden gesteld' (Ontwerp, 2001: 7). Het kabinet is ook die mening toegedaan en overigens van oordeel dat kleine gemeenten van 6.000-7.000 inwoners duidelijk te klein zijn voor toekomstig modern bestuur met nieuwe taken en toenemende complexiteiten.

Ik deel die mening, hoewel ik bekend ben met studies die laten zien dat herindeling niet zonder meer tot beter bestuur leidt (zie literatuurlijst). Herindeling leidt wel tot meer voorbereiding in de beleidsvorming (meer planmatigheid), meer benutting van specialistische kennis en meer 'op de schop nemen'. Een grotere gemeente kan strategisch, tactisch en operationeel beter functioneren, en daarmee meer ambities zelfstandig aan. Een opgeschaalde gemeente met meer dan 40.000 inwoners zal daarbij maatregelen tot bestuurlijke schaalverkleining moeten nemen om het contact met burgers op moderne wijze vorm te geven. Digitalisering is daarbij een middel maar dat is niet voldoende. Vormen van interactief bestuur zijn ook mogelijk en nodig, overigens op professionele wijze vorm te geven (en dus met behulp van eigen gespecialiseerd personeel voor communicatie). Interactief bestuur inhoud geven betekent een open dialoog aangaan, deze goed organiseren, deze op iteratieve wijze laten verlopen (met uitwisseling van argumenten en niet slechts met een hoorzitting), met een reactie van het bestuur op de uitkomsten (o.a. Korsten, 1979). Kortom, interactief bestuur vereist het hanteren van *beginselen van behoorlijk interactief bestuur*. Angerlo beschikt evenmin als vele andere gemeenten met minder dan 20.000 inwoners over gespecialiseerd personeel op het vlak van digitalisering en interactief bestuur. Ik beperk me slechts tot deze twee thema's maar zou de argumentatie kunnen uitbreiden naar de beschikbaarheid van juridische en andere expertise.

Functionaliteit is geen argument om tot herindeling te komen maar slechts een argument uit meerdere argumenten om de richting van een fusie te bepalen. Maatwerk is evenmin een criterium pro herindeling maar slechts een argument of criterium voor de keuze van fusiepartners resp. grenscorrecties.

Naar mijn mening zouden meer criteria te noemen zijn pro herindeling. Overigens ben ik van mening dat ook democratiecriteria nadrukkelijk een rol hadden moeten krijgen. Dat neemt niet weg dat toepassing van de criteria op de kwaliteit van het ambtelijk en bestuurlijk functioneren vele argumenten opleveren om Angerlo op te heffen. Ik meen dus dat de sinds 1999 ingezette verbeteractie van Angerlo, hoe lofwaardig op zich ook, veel te mager is. Wil Angerlo modern bestuur bieden dat meekan in 2020 dan zou het aantal ambtenaren moeten toenemen, evenals de opleidingsgraad en specialisatie. Opmerkelijk is overigens dat de Liemers zo veel samenwerkingsverbanden kent. Opschaling zou tot duidelijk minder ad hoc-verbanden moeten leiden.

- *Conclusie*

Ik zie geen mogelijkheid en noodzaak om het bestuur van Angerlo te adviseren om de procedure van GS in het kader van de herindeling aan te vechten. De criteria die GS van Gelderland formuleren voor het beoordelen van gemeenten en herindeling zijn begrijpelijk uitgaande van rijksbeleid en ze zijn, gegeven de aanpak, verdedigbaar. De criterialijst zou nog zijn uit te breiden (zie verderop). Voorzover bekend, zijn GS ten aanzien van de gehanteerde criteria niet op veel weerstand in het gebied gestuit. Ik stem in met het gebruik van deze criteria. Ook de minister van BZK toont waardering voor het Ontwerp (brief d.d.14 sept. 2001 aan GS).

### **3 Uitgangspunten voor beoordeling van de positie van Angerlo**

Ik hanteer naast de algemene criteria van GS de volgende uitgangspunten voor de beoordeling van alternatieven voor Angerlo.

- *De bestuurlijke voorkeur van onderop telt sterk.* GS wijzen daar ook op. Een voorstel moet m.i. haalbaar zijn, en wel van onderop gezien. Er moet passie zijn voor samengaan en niet een elkaar gedogen. En de bestuurlijke voorkeur van bovenaf dan? Het droppen van herindelingsvoorstellen van bovenaf leidt vaak tot veel verzet bij bestuur en samenleving en heftige discussie over de criteria. Voorstellen die van bovenaf worden gedaan, kunnen nodig zijn om de knoop door te hakken, maar soms zijn ze niet haalbaar. In de praktijk toont de minister van BZK ontvankelijkheid voor gemeenten die samen een herindelingsvoorstel doen. Dat wezen herindelingsoperaties rond Weert en rond Horst aan de Maas uit. Deze voorstellen van onderop zijn overgenomen. Voorstellen worden overgenomen als betrokken gemeenten het onderling eens zijn, het provinciebestuur steun verleent en de betrokken gemeenten zich niet met de rug naar de grotere centrumgemeenten keren en de centrumgemeente niet opgescheept wordt of blijft met centrumvraagstukken. Conclusie: voorstellen van gemeenten gezamenlijk neemt ik heel serieus en ik kijk naar de bestuurlijke en maatschappelijke voorkeur. Herindeling is bij voorkeur het geleiden van wat gemeenten al willen.

- *De mening van burgers.* Waar mensen hun beleving vinden, moeten ze hun bestuur hebben. Het is dus logisch dat wie hecht aan bestuurlijke voorstellen van onderop ook serieus rekening houdt met wat de bevolking (van o.a. Angerlo) in meerderheid wil. Bij voorkeur dienen de bestuurlijke en maatschappelijke voorkeuren in dezelfde richting te wijzen.

- *Argumenten tellen.* Eens zijn, is niet genoeg want er moeten ook goede argumenten zijn. Een derde uitgangspunt is dus de vraag wat de argumenten zijn voor een voorstel of een alternatief. Ik noem bestuurlijke slagvaardigheid (o.a. fulltime wethouders); de kwantitatieve en kwalitatieve ambtelijke capaciteit; in staat kunnen zijn om in te spelen op interactief bestuur (waar nodig); krachtig kunnen inspelen op dualisering van bestuur, digitalisering, juridisering, europeanisering; functionele samenhang; regionaal



actief te zijn. GS geven een uitvoeriger lijst met over het algemeen terzake doende criteria (zie bijlage).

- *Knelpunten moeten worden opgelost.* Dit criterium betreft ruimtelijke en andere problemen van een centrumgemeente of van plattelandsgemeenten.
- *Regionale bestuurlijke oriëntatie:* Een nieuwe gemeente moet zo weinig mogelijk verandering(skosten) met zich brengen in de regionale samenwerking. Bijvoorbeeld als twee gemeenten willen/ kunnen samengaan die bij het KAN horen, is dat beter dan dat een gemeenten uit het ene verband samengaat met een gemeente uit een ander verband omdat dan uittreding aan de orde is. Dit uitgangspunt is geen primair punt maar een secundair.
- *Robuuste gemeenten:* Een voorstel voor herindeling moet een robuuste gemeente opleveren en dus geen halve herindeling die later, binnen een jaar of tien-vijftien, weer leidt tot een volgende herindelingsinitiatief. Dat is tevens een uitgangspunt van GS en kabinetsbeleid. Een gemeente moet in staat zijn om dualisering in zich op te nemen. Wethouders kunnen van buiten de raad komen. In principe zullen daarom fulltime wethouders nodig zijn (ook al zullen ze lang niet altijd van buiten komen). Dat betekent dat een gemeente in beginsel duidelijk meer dan 18.000 inwoners moet tellen. De consequentie is dat Angerlo, Didam, Rijnwaarden, Westervoort, Doesburg, Hummelo & Keppel en vele andere gemeenten niet langer zelfstandig kunnen blijven.
- *Regionale samenhang.* Een voorstel voor herindeling moet niet alleen op zich bekeken worden maar ook is nodig om te kijken naar de gevolgen voor andere herindelingen. Dan kan nopen tot bijstelling.
- *Geen opdeling.* Het opdelen van een gemeente komt niet aan de orde, tenzij op grond van evidentie (sterke argumenten). Opedeling van een gemeente riekt naar willekeur en opportunisme. Opedeling wordt meestal niet goed begrepen en ook slecht ontvangen, zo leert de ervaring met andere herindelingen.

#### **4 Angerlo niet langer zelfstandig**

Angerlo is een plattelandsgemeente die in de loop der jaren in diverse studies getypeerd is (o.a. Van Dalen & Schiphorst, 1992; Aerts & Van Boggelen, 1999). Het is een groene woongemeente met veel eigen maar niet uitsluitend agrarische werkgelegenheid, en een evenwichtige bevolkingsopbouw. De gemeente vervult een recreatieve functie. Het is een gemeente waarin sprake is van veel sociale participatie in een bloeiend verenigingsleven, en van drie dorpen die samen een zijn. De gemeente heeft een eigen identiteit. De A12 corridor markeert een scheiding met het landelijk gebied waarvan Angerlo deel uitmaakt. Ze is na toetreding tot het Knooppunt Arnhem-Nijmegen duidelijk op het KAN-gebied gericht gebleven en heeft daarvan ook de voordelen ondervonden.

Een gemeente als Angerlo dient vier rollen te vervullen:

- de gemeente als bestuursorgaan dat collectieve beslissingen neemt over ontwikkelingen in de gehele gemeentelijke samenleving;
- de gemeente als (collectieve) dienstverlener die individuele beslissingen neemt (uitkeringen, vergunningen, subsidies), voorzieningen levert (gebouwen) en diensten verleent (huisvuilophaal enz.);
- de gemeente als participant in de regio waardoor vraagstukken op bovengemeentelijke schaal worden afgehandeld of bevordert (intergemeentelijke milieudienst, sociale dienst, enz.).

- de gemeente als werkgever van personeel.

### Argumenten pro herindeling

Op deze vier gebieden moet een gemeente bestuurskrachtig zijn en robuust. Dat is Angerlo *niet* voldoende, goede bedoelingen en inzet ten spijt (uitvoeriger Aerts & Van Boggelen, 1999: 14 e.v.). Met samenvoeging van ambtelijke apparaten van enkele gemeenten onder gelijktijdige handhaving van de politieke besturen als opdrachtgevers voor producten en processen zou al veel gewonnen zijn maar dat innovatief alternatief is helaas niet in discussie. Ook het alternatief om drie, vier of bijvoorbeeld vijf gemeenten samen te voegen tot een regiogemeente voor de bovenlokale taken onder gelijktijdige handhaving van deelgemeenten (waar de soevereiniteit natuurlijk goed geregeld zou moeten zijn maar dat geldt ook voor het deelradenstelsel van Amsterdam of de Europese Unie en de naties) is niet door GS in beschouwing genomen. Slechts herindeling rest.

### Waarom herindeling?

- De gemeente beschikt slechts over een klein ambtelijk apparaat dat binnen de kaders van het mogelijke veel werk verzet. Voor de *verdere* toekomst (denk aan 2002-2020) is de basiskwaliteit echter te gering en de kwetsbaarheid te groot (geen vervangbaarheid personeel). Het ambtelijk apparaat is veel te klein. Daardoor is er te weinig financiële ruimte voor behoud van talent, voor opleidingsbeleid en bijscholing ('employability'). Er moet veel werk worden verzet. Niemand kan gemist worden. Er zijn te weinig specialisten in huis om pro-actief beleid te ontwikkelen, uit te voeren, te evalueren en bijstellingen voor te stellen, en intergemeentelijk een zeer actieve rol te spelen. De gemeente Angerlo is met andere woorden niet meer robuust genoeg. Dat geldt ook voor diverse andere gemeenten in de omgeving, zoals bijvoorbeeld Doesburg, Didam, Wehl, Bergh, Vorden, Hummelo & Keppel die dit op enkele uitzonderingen na ook erkennen (blijkens reacties naar GS). Het tegenargument dat Angerlo slechts beheergemeente is, is m.i. te zwak.
- Een kleine gemeente kan bepaalde vraagstukken aanpakken door samen te werken, bijvoorbeeld in een recreatieschap. Die samenwerking loopt redelijk goed. Dat is dus geen kritisch punt. Het *aantal samenwerkingsverbanden* is echter wel zeer talrijk, waardoor erg sterk geleund moet worden op inbreng van andere gemeenten, soms de grotere. Herindeling zou de samenwerkingsrelaties kunnen verminderen. Gemeenten moeten meer zelf kunnen en doen. Dat heeft natuurlijk te maken met de eerder genoemde, gewenste basiskwaliteit.
- Het kabinet vindt gemeenten van 6.000-7.0000 inwoners te klein om *toekomstige taken* aan te kunnen en om te kunnen gaan met *de complexiteit* van de opgaven (zie het Standpunt over het rapport- De Zeeuw). Ik zie – gezien het voorgaande - geen argumenten om dit te bestrijden, ook niet met hulp van relativerende studies.
- Analyses van het Angerlose apparaat leidden recent tot enkele verbeteracties (Van Beers, 2001) maar deze zijn m.i. niet voldoende om van de gemeentelijke organisatie een organisatie te maken die ook kwantitatief en kwalitatief in 2010 en 2020 kan functioneren. Daarvoor zijn de *verbeteringacties te bescheiden*. Dit argument geldt voor een aantal gemeenten in de Liemers en Achterhoek.
- Kleinere gemeenten kunnen de *komende dualisering van bestuur* niet goed genoeg aan. Dualisering van bestuur vraagt dat de griffiefunctie inhoud krijgt, dat de raad beleidsevaluaties gaat vragen en beleid beoordeelt, de externe accountant gaat aanstellen, jaarverslagen gemaakt en besproken worden over de kwaliteit van de klachtenprocedures, de participatie en de dienstverlening aan burgers, en de rekenkamer inhoudt krijgt. Dualisering met parttime wethouders is suboptimaal. *Meer ambtenaren* zijn nodig om bestuur te laten besturen en de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken.

- *Bestaande taken* moeten bijna overal in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners naar een hoger niveau waarbij overigens bureaucrativering door nodeloze of te vergaande verschriftelijking van beleid voorkomen moet worden. Eerder is in dit advies de door minister Van Boxtel gewenste modernisering van de dienstverlening als voorbeeld van een *niveausprong* genoemd. Veel kleinere gemeenten hebben landelijk een grote achterstand in de digitalisering van bestuur. Op het eerste gezicht lijkt dit argument zwak, omdat immers veel burgers niet elk uur van de dag via internet werken. Maar bij nader inzien kan toch niet ontkend worden dat de computer de toekomst al had. Angerlo kan zich niet van die ontwikkeling afsluiten. Daarnaast is te wijzen op de wenselijkheid van *interactief bestuur* ondanks dat kleinere gemeenten een grote burgers nabijheid hebben en veel burgers hun burgemeester en wethouder nog van naam kennen. In beide gevallen – digitalisering en interactief bestuur - zal specialistisch personeel nodig zijn. Met uitbesteding van taken is niet alles op te vangen. Wie uitbestedt, moet ook beoordelen wat en hoe iets uitbesteed wordt en of de kwaliteit van het geleverde aan de maat is.

GS betwijfelen niet de noodzaak tot herindeling van Angerlo en het gemeentebestuur van Angerlo is van mening dat vasthouden aan zelfstandigheid wellicht een ‘te extreme opstelling’ is (Brief B&W aan raadsleden, d.d. 4 jan. 2001). Hoewel het gemeentebestuur een eerste voorkeur heeft geuit voor voortgezette zelfstandigheid (verdedigbaar in een tijd die andere eisen stelde), erkent het bij nader inzien zwakten door mee te denken over herindelingsvarianten. De criteria nalopend, is overtuigend aan te geven dat zelfstandigheid thans niet meer haalbaar is. Bestuur met deeltijdwethouders is gegeven de ontwikkelingen, die verderop geschetst worden – zoals onder andere dualisering, digitalisering, europeanisering; meer interactief beleid - , moeilijk voort te zetten.

### **Ontwikkelingen**

Een toekomstige gemeente moet berekend zijn voor huidige *en* toekomstige taken en wel voor een langere periode. Welke ontwikkelingen dienen zich aan?

A Gemeenten bevinden zich in een context waarin het bovenationale kader van de Europese Unie door het ministerie van BZK al jaren terug als *eerste* bestuurslaag is aangemerkt. De implementatie van EU- besluiten raakt vooralsnog vooral de rijksoverheid en minder provincie en gemeenten maar dat kan veranderen. Gemeenten zullen op het vlak van de *europeanisering* van beleid toch meer de vinger aan de pols moeten houden en niet slechts kunnen afwachten. Denk aan aanbestedingsregels. Beschikt Angerlo over een ambtenaar die dit bijhoudt?

B Ook andere ontwikkelingen raken gemeenten als Angerlo. Ik wijs op de *digitalisering* van bestuur (e-government). Minister van Boxtel wees op de wenselijkheid om een kwart van de dienstverlening per 1 januari 2002 via internet te laten lopen. Dat doel wordt in Angerlo niet gehaald.

C Een derde ontwikkeling betreft de *juridisering* van bestuur (zie rapport- Van Kemenade/ Verstedden; Ontwerp, 2001: 8). Juridisering zal niet afnemen. Juridisering noopt tot het in dienst hebben van voldoende juridische expertise en interne kwaliteitszorg op dit vlak. Angerlo zou bij een zelfstandig voortbestaan meer juridische expertise in huis moeten halen. Lukt dat met de salarisniveaus van een kleinere gemeente? De vraag stellen is haar beantwoorden.

D Ten vierde dient zich een combinatie van *individualisering en zelfredzaamheidsstreven* bij burgers aan, die leiden tot *stijgende verwachtingen*. Burgers eisen steeds meer. Ze

willen sneller adequaat antwoord op vragen, zullen makkelijker bezwaarschriften indienen of actiegroepen vormen, indien dat nodig is. *Interactief beleid* impliceert dat naar gemeenschappelijke beeldvorming over problemen moet worden gezocht teneinde draagvlak voor beleidsvoornemens te krijgen. Publieke steun ontstaat thans en in de toekomst minder automatisch omdat gezag minder vanzelfsprekend is geworden, zeker niet bij vraagstukken die niet van routinematige aard zijn. Straatnamenplannen zijn een eenvoudige routineklus die niet aan interactief beleid onderworpen behoeft te worden. Maar interactief beleid is wel noodzaak bij vraagstukken waarover de kennis gering is (oorzaken onbekend) en de oplossingen niet vanzelfsprekend zijn of beleid sterk morele kanten heeft oif verdeelvraagstukken aan de orde zijn (bijvoorbeeld subsidies voor clubs). Wie aan interactief beleid doet, moet deskundigheid in huis hebben om het te organiseren. Interactief beleid voeren, is niet beleid bedenken en daar burgers dan op laten reageren. Dat is beleid met inspraak uit de oude doos. Kortom, interactief beleid moet doordacht gebeuren: plannen, organiseren, terugkoppelen, enz..

E Daarnaast verandert het bestuur door *dualisering*. Dualisering impliceert meer actieve openbaarmaking van informatie door wethouders (wie wil het verwijt krijgen informatie achter gehouden te hebben?); meer beleidsintegratie door een burgemeester; meer verantwoording door B&W middels jaarverslagen en verslaggeving over beleidseffectiviteit; meer controle op bestuurders. *Bedrijfsmatig denken* ('new public management') kan daarop aansluiten. Het vraagt in plaats van input- meer outputsturing. Dit streven komt tot uiting in het concreet werken met productbegrotingen, met meetbare doelstellingen, met kengetallen. De rekening is geen document meer dat erbij hangt. Lokale en regionale rekenkamers marcheren op en bewijzen al hun nut. Was de productbegroting van Angerlo niet nog teveel een geraamte?

F Tenslotte, ook het omgaan met ambtelijk personeel is aan vernieuwing onderhevig als gevolg van modern personeelsbeleid (*human resources management*) waarin aandacht bestaat voor moderne recrutering, benutting van personele kwaliteiten en potenties, mobiliteitsbeleid (goede persoon op de goede plek), opleidingsbeleid. En *decentralisatie* dan? GS maken melding van decentralisatie maar zwakken het als argument voor herindeling krachtig af. Niet zeker is welke taken naar gemeenten worden overgeheveld. Dat neemt niet weg dat aannemelijk is dat de lokale uitvoering van beleid niet minder belangrijk wordt. Denk maar aan *handhavingstaken*, die een impuls kregen na de rampen in Enschede en Volendam en nu de aandacht hebben van de commissie - Welschen.

### **Groot is niet altijd goed**

Bij het vorenstaande past een nuance. Grote gemeenten functioneren niet in alle opzichten beter dan kleinere, zoals onderzoek uitwees. Dus kan *niet* tot in het oneindige gezegd worden: hoe groter, hoe beter. De afstand tussen burgers en bestuur wordt in gemeenten boven 200.000 inwoners duidelijk te groot; politieke representanten zijn onbekend bij de bevolking en een gemeenteraad raakt overbelast. De opkomst bij verkiezingen is lager naarmate de gemeente groter is. Niet zelden sluiten raden zich op in de gemeentehuizen. Gemeenten groter maken dan ongeveer 60.000 inwoners is m.i. niet goed verdedigbaar tenzij onder uitzonderlijke omstandigheden. Maar heel kleine gemeenten hebben wel veel nadelen en dat is hier aan de orde. Gemeenten onder 20.000 inw. moeten kritisch bekeken worden. Niet zonder reden wenst het bestuur van Angerlo als *next best* alternatief een onderzoek van een nieuwe gemeenten van minimaal 40.000 inw.

Dit houdt in dat ik geen voorstander ben van een grote Liemerse gemeente (tenzij onderzoek plaatsvindt naar de volgende figuur: de centrale regio-gemeente heeft een beperkt takenpakket en herindeling gaat gepaard met een deelgemeentenstelsel waarbij de deelgemeenten over een burgemeester, wethouders en raad blijven beschikken).

### **Resumé**

GS van Gelderland menen dat aan bestuur en ambtelijke apparaat van een gemeente *steeds meer eisen* worden gesteld (Ontwerp, 2001: 8). Uitbesteding en intergemeentelijke samenwerking (veel verbanden in de Liemers) heeft zijn grenzen. Het personeel moet onder omstandigheden vervangbaar zijn, en er is meer deskundigheid en specialisatie nodig. 'De complexiteit van het beleid vereist de nodige deskundigheid binnen het ambtelijk apparaat' zeggen GS (Ontwerp, 2001: 8). Waardoor komt dat?

Europeanisering, digitalisering van dienstverlening, juridisering in de verhouding overheid-burgers, interactieve beleidsvoering, dualisering, bedrijfsmatig denken en werken, meer aandacht voor beleidshandhaving, meer zelfredzaamheid van burgers en modern werkgeverschap vergen meer van bestuur en ambtelijk apparaat om kwalitatief goed te werken voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Gemeenten als Angerlo, Doesburg, Wehl, Didam, Westervoort zijn noch bestuurlijk noch ambtelijk noch via samenwerking of inhuur van personeel voldoende toegerust op deze ontwikkelingen, ook al stijgt de opleidingsgraad van personeel en bestuurders en ook al is sprake van zelfbewustheid en verbeteracties. Visitaties van gemeenten bevestigen dat alsmede eigen observatie van gemeenten van de grootte 3.000- 20.000 inw. De digitaliseringsnorm van minister Van Boxtel zal bijvoorbeeld niet gehaald worden door veel kleinere gemeenten, ook niet in Angerlo. Interactieve websites ontbreken. Doordachte *back-* en *frontoffices* - concepten zijn nog niet in praktijk gebracht. Handhaving van beleid heeft in veel gemeenten nog een lage prioriteit gehad. Hetzelfde moet beter gedaan worden en er moet door gemeentebesturen in de toekomst meer gedaan worden. 'Gemeenten zijn er in het algemeen mee eens dat door schaalvergroting meer taken door het lokaal bestuur zelfstandig kunnen worden uitgevoerd' (Ontwerp van GS, 2001: 8). En ze kunnen hun taken nog uitbreiden.

Hoewel Nederland beschikt over een goede overheid in internationaal- vergelijkend perspectief en qua beheersmatige activiteiten door toegewijde bestuurders en ambtenaren veel goeds is en wordt verricht, ook in Angerlo, vind ik de opheffing van de zelfstandige gemeente Angerlo in lijn met het GS- en kabinetsstandpunt met het ook op kwalitatief hoogwaardig toekomstig bestuur goed verdedigbaar. Ik heb additionele argumenten aangevoerd. Ik vind de opstelling van het gemeentebestuur van Angerlo om de gemeentelijke zelfstandigheid na 2002 voort te zetten dus in het geheel niet verdedigbaar. GS hadden niet alleen het bestuur van Angerlo maar ook dat van vele andere gemeenten in de Liemers en daarbuiten tot dat zelfinzicht kunnen brengen door een zelfevaluatie onder leiding van een visitatiecommissie op te zetten. Bepaalde zwakheden van gemeenten zijn in het Ontwerp van GS dus nog onbesproken gebleven. Wat helaas niet belicht is in het GS-rapport is het alternatief voor herindeling: een gemeente-meerdere deelgemeenten-alternatief, en een alternatief om apparaten samen te voegen onder gelijktijdige handhaving van gemeentebesturen. Op beide vlakken kent Nederland overigens vrijwel geen traditie.

### **5 Angerlo: afsplitsing?**

#### **De kwestie Lathum en Giesbeek**

Als het voortbestaan van Angerlo dan niet mogelijk is, welk alternatief ziet het gemeentebestuur van Angerlo dan? De voorkeur van GS is om de kleine kern Lathum,

nabij Westervoort gelegen, af te splitsen van de gemeente Angerlo. De voorkeur van het gemeentebestuur van Angerlo gaat *niet* uit naar afsplitsing van Lathum. Ik ben het daar mee eens. Ik vind de argumenten in het GS - voorstel voor afsplitsing van Lathum onvoldoende. Ook de recente conceptreactie op het Ontwerp van de gemeente Doesburg kent vergelijkbare bewoordingen:

*‘De argumentatie van de provincie om de kern Lathum toe te voegen aan de gemeente Westervoort lijkt ons erg gezocht. Wij zijn van mening dat het standpunt van de gemeente Angerlo ten aanzien hiervan – geen splitsing van de gemeente bij een herindeling – gevolgd moet worden’.*

De bevolking van Lathum en Giesbeek die deelnam aan enkele bijeenkomsten over de herindelingsvoornemens, georganiseerd door politieke partijen, waarvan Westervoort gewag maakt in een concept-brief aan de raad, is evenals het Angerlose gemeentebestuur tegen afsplitsing van delen van Angerlo.

Westervoort ontkent in een concept-reactie voor de gemeenteraad van begin oktober 2001 de toevoeging van Lathum te wensen vanwege de beschikbaarheid van industriegebied. Waarom dan wel die toevoeging? Ik kan geen steekhoudende argumenten bedenken. Westervoort is m.i. met ongeveer 16.000 inwoners te klein om zelfstandig voort te bestaan en dat dient onder ogen gezien te worden.

Westervoort lijkt thans geen robuuste gemeente uitgaande van de criteria van GS en de ontwikkelingen op het gebied van juridisering, europeanisering van bestuur, digitalisering (e-government), dualisering, enz.. Als het college van Angerlo een samenvoeging met Doesburg en Hummelo & Keppel (ongeveer 19.000 inw.) niet robuust genoeg vindt, waar ik het mee eens ben (zie verderop), is Westervoort het 16.000 inwoners en een daarop afgestemd ambtenarenapparaat, dat zeker niet.

### **Westervoort samen met de gehele gemeente Angerlo**

De volgende vraag is dan kan niet Westervoort bij Angerlo gevoegd worden of omgekeerd: Angerlo als geheel bij Westervoort? Beide gemeenten horen bij het KAN. Maar Westervoort pleit niet voor die samenvoeging noch Gedeputeerde Staten in het Ontwerp. En omgekeerd: noch het gemeentebestuur, noch de bevolking van Angerlo toont zich in meerderheid een gepassioneerd voorstander van dit herindelingsalternatief. Niemand gaat voor dit alternatief. Blijkbaar is de functionele samenhang te beperkt en is het alternatief niet robuust genoeg met een nieuw totaal van om en nabij 21.000 inwoners. Als er al aan samenvoeging van Westervoort gedacht wordt, is dat met Duiven en/of Zevenaar. Westervoort sluit geografisch niet aan op Angerlo. Conclusie: dit alternatief is weg!

### **De positie van Westervoort en Duiven, Zevenaar en Rijnwaarden**

Westervoort zou moeten worden samengevoegd met een grotere gemeente in plaats van zoeken naar lapmiddelen om de bevolkingsomvang te liften tot net boven 18.000 inw. in een nieuwe gemeente. Voornemens om Lathum en Giesbeek (delen van de gemeente Angerlo) te voegen bij Westervoort zijn *niet* overtuigend genoeg. Het is betreurenswaardig dat uit de concept-reactie van Westervoort *niet* blijkt dat er productief overleg op gang is gekomen voor een samenvoeging met Duiven of met Zevenaar als alternatief. Ook omgekeerd: het gemeentebestuur van Zevenaar trekt er blijkens een brief aan de raad uiteindelijk niet hard genoeg aan om Westervoort, Duiven en Zevenaar, evt. met Rijnwaarden, thans samen te voegen. Het Industrieschap is het middel om herindeling te omzeilen, iets waar GS zich in kunnen vinden, en wat door diverse gemeenten met graagte wordt aangegepen.

Het is dan ook begrijpelijk dat de minister van BZK pleit voor nadrukkelijker onderzoek naar herindelingsvarianten waarin Zevenaar, Duiven, Westervoort en Rijnwaarden

betrokken zijn. Ook GS zeggen in het Ontwerp al dat sprake is van voldoende samenhang en gemeenschappelijke elementen tussen deze vier gemeenten zodat een toekomstige keuze voor de hand ligt voor de vorming van een gemeente. Westervoort herhaalt het in de conceptbrief voor GS, van begin oktober 2001.

### **Industrieschap**

GS zien wel een zekere wenselijkheid van herindeling maar laten de gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar thans ongemoeid in het Ontwerp. GS tamboereren wel op (een intentieverklaring m.b.t.) een Industrieschap. Westervoort besloot in juni 2001 ook tot het ingaan van een samenwerkingstraject tot oprichting en instandhouding van een industrieschap en stemde in met de concept-intentievereenkomst.

De stellingname in de visie van Westervoort en Zevenaar dat een Industrieschap een argument kan zijn om herindeling op grotere schaal voorlopig te vermijden, respectievelijk niet eens te onderzoeken, deel ik niet omdat een industrieschap een hulpconstructie is die zoals alle intergemeentelijke samenwerking voor afzonderlijke taakgebieden als bijvoorbeeld sociale diensten, een zwakke politiek-democratische legitimatie kent. Alleen als de besluitvorming vrijwel 'nergens' over gaat en 'een schap op de winkel past', is die zwakke legitimatie (vrijwel) geen probleem. Zo gauw echter sprake is van ambitieuze samenwerkingsverbanden met strategische doelen en/of het aangaan van grote risico's wordt de democratische basis al vlug Fragwürdig. In herindelingsdiscussies elders in het land zijn meestal ook geen beschouwingen over Industrieschappen in nota's te vinden. Tot wat voor problemen de oprichting van een Industrieschap leidt, zien we. Eerst moet er nota bene een intentieverklaring komen en die leidt al tot discussie. Waar moet dat heen? Zie de brief van de gemeente Zevenaar.

### **Conclusie: Westervoort robuust genoeg zonder herindeling?**

Angerlo zal integraal samengevoegd kunnen en moeten worden met andere gemeenten. Het is onwenselijk dat Lathum en eventueel Giesbeek speelbal worden in kortetermijndenken.

De stellingname van Westervoort's bestuur dat 'Westervoort zeer goed in staat is nu en in de toekomst op eigen kracht haar taken te vervullen' (citaat uit concept-brief van de gemeente Westervoort voor de raad) is van kanttekeningen te voorzien. Ik volg die denklijn vooralsnog niet, onder meer op basis van vergelijking met analyses van gemeenten met die omvang zoals die uit visitaties van gemeenten, die raden zelf met visitatiecommissies opstellen, naar voren komen (zie literatuurlijst). Ook al is de omvang van gemeenten niet alleszeggend voor de ambtelijke capaciteit in kwantitatief en kwalitatief opzicht, dan nog lijkt de omvang van Westervoort ver af te staan van wat de VNG jaren terug als minimumnorm formuleerde (40.000 inwoners) en wat een robuuste gemeente lijkt te zijn die om kan gaan met juridisering en europeanisering van bestuur, een kritische bevolking, dualisering kan invoeren (meer controle van de raad; meer actieve informatieplicht van wethouders; jaarverslag over dienstverlening, participatie en klachtenprocedures; enquêterecht van de raad; lokale of regionale rekenkamer; enz.) alsmede door digitalisering de kwaliteit van de dienstverlening (voor 1-1-2001 25% via internet vlg. Van Boxtel) naar boven tilt.

GS kunnen momenteel niet beschikken over een visitatie van Westervoort op basis van een zelfevaluatie onder leiding van een visitatiecommissie die overtuigend aantoonst dat een gemeente met die omvang robuust genoeg is. Westervoort's positie behoeft nader onderzoek in het kader van onderzoek naar samenvoeging met Duiven-Zevenaar-Rijnwaarden dat de minister ook wenselijk vindt, maar raakt Angerlo m.i. niet omdat noch Angerlo's bevolking noch het gemeentebestuur enthousiast gaat voor samenvoeging (zie ook voorgaande). Wat hier is opgemerkt voor Westervoort geldt overigens ook voor

Rijnwaarden, zij het dat het gemeentebestuur van Rijnwaarden al begint met een verdediging van uitblijvende herindeling op basis van een eigen doorlichtingsaanzet. Ook Rijnwaarden lijkt met ongeveer 11.000 inwoners geen robuuste gemeente die met deeltijdwethouders vooruit kan om een controlerende raad, als gevolg van dualisering, voldoende te bedienen.

## **6 Alternatieven samenvoegingen met Angerlo**

We beginnen de alternatievenreeks bij Westervoort omdat GS voorstelden bij Westervoort een deel van Angerlo te voegen: Lathum. Als de gemeente Angerlo niet gedeeld wil worden toegevoegd dan volgens bestuur en bevolking misschien ongedeeld als geheel bij Westervoort? We gaven het antwoord al maar geven het nog een keer in andere woorden weer.

### **6.1 Angerlo met Westervoort**

Angerlo dat bestaat uit de drie kernen Lathum, Giesbeek en Angerlo, zou ongesplitst samen moeten gaan met een andere gemeente of meerdere andere. Welke? Het gemeentebestuur van Angerlo geeft blijkens het Ontwerp van 21 juni 2001 geen voorkeur voor samengaan met Westervoort. Angerlo's bestuur beseft dat het zich in een overgangsgebied bevindt maar wel degelijk hoort tot de Liemers. Het hoort bij het KAN. Integrale toevoeging aan het aangrenzende Westervoort komt niet in veel hoofden van burgers van de gemeente Angerlo op. De functies van de gebieden verschillen daarvoor te veel. Toevoeging bij Westervoort zou bovendien impliceren dat het gemeentebestuur weinig aandacht zou besteden aan de vraagstukken of uitdagingen van Angerlo. Angerlo zou een klein aanhangsel worden, betogen vooral diverse inwoners van Lathum en Giesbeek.

Westervoort heeft begin oktober 2001 een concept-brief opgesteld voor waarin het zowel zelfstandigheid bepleit, conform de stellingname van GS, als signaleert dat het qua inwonertal te klein is om fulltime wethouders aan te stellen. Gezien de gewenste bestuurskracht wordt fulltime aanstelling wel gewenst. Van daaruit bouwt het gemeentebestuur een beschouwing op om niet alleen Lathum maar ook Giesbeek toe te voegen aan Westervoort. Westervoort rekent Angerlo tot de Liemers en Doesburg tot de Achterhoek. De conclusie dat dan maar de gehele gemeente Angerlo naar Westervoort over zou moeten gaan, wordt niet getrokken.

Ik meen dat de overgang van Lathum op zich en ook van Lathum met Giesbeek naar Westervoort geen aanbeveling verdient. Ten eerste, grote delen van de bevolking van beide plaatsen zijn geen voorstander van toevoeging. Ten tweede, het gemeentebestuur van Angerlo heeft uitgesproken niet opgedeeld te willen worden maar – als het moet - ongedeeld te willen samengaan met of meer andere gemeenten. Dat Angerlo gericht is op het KAN-gebied is juist maar voor toevoeging aan Westervoort zijn de argumenten wel heel dun. Het heeft er veel van weg dat Angerlo of delen daarvan Westervoort boven 18.000 inw. moeten tillen teneinde fulltime wethouders mogelijk te maken.

### **6.2 Angerlo met Duiven**

Dit alternatief wordt niet door GS voorgesteld en komt verder nergens voor in de alternatievenreeks van het gemeentebestuur van Angerlo. Ook uit de reactie van burgers blijkt niet dat in dit alternatief wordt geloofd. Angerlo is landelijk en Duiven meer stedelijk, zij het niet stedelijker dan Zevenaar.

Als een alternatieve grote gemeente wordt onderzocht (Rijnwaarden, Zevenaar, Duiven, Westervoort, Angerlo), eventueel met deelgemeenten, komt samengaan van Duiven en Angerlo in een ander licht te staan.



### **6.3 Angerlo met Duiven en Westervoort**

Dit alternatief wordt niet door GS voorgesteld en komt verder nergens voor in de alternatievenreeks van het gemeentebestuur van Angerlo, noch in dat van Duiven of Westervoort. Ook uit de reactie van burgers blijkt niet dat in dit alternatief wordt geloofd. Angerlo is landelijk en Duiven/Westervoort meer stedelijk.

Als een alternatieve grote gemeente wordt onderzocht (Rijnwaarden, Zevenaar, Duiven, Westervoort, Angerlo) komt samengaan van dit trio in een ander licht te staan. Dan is ook aandacht nodig voor zowel schaalvergroting als verkleining. Het dualistisch gemeentewettelijk model biedt daarvoor de mogelijkheid van een gemeente met deelgemeenten.

Als een alternatieve grote gemeente wordt onderzocht (Rijnwaarden, Zevenaar, Duiven, Westervoort, Angerlo) komt samengaan van Duiven, Westervoort en Angerlo in een ander licht te staan.

### **6.4 Angerlo met Didam**

Angerlo grenst aan Didam, en dat levert een volgend alternatief op. Beide gemeenten horen tot het KAN-gebied. Didam (met ongeveer 17.000 inwoners) heeft een voorkeur voor samengaan met Wehl en Bergh. Het GS-voorstel behelst een samenvoeging van Didam, Wehl en Bergh en dat heeft steun van onderop, van deze gemeentebesturen. De variant Didam- Angerlo valt dus af. Er is geen draagvlak voor in de samenleving van Angerlo. Dit alternatief is bovendien niet robuust genoeg met een totaal van rond 21.000 inwoners in de ogen van het gemeentebestuur van Angerlo. Er is overigens geen beweging vanuit de Didamse samenleving om Angerlo er echt bij te krijgen. We troffen in de stukken en gesprekken niets aan expliciete liefdesverklaringen aan!

### **6.5 Angerlo samen met Didam, Wehl, Bergh**

De drie gemeenten Didam, Wehl en Bergh willen samengevoegd worden, wat betekent dat er al een basis van onderop is. De drie hebben een verbond dat meerdere malen bevestigd is, al voordat de commissie-De Zeeuw haar rondetafelgesprekken begon. Er bestaat al lang fors draagvlak voor dit alternatief. Deze drie gemeenten zouden *alleen* Angerlo mee moeten nemen. Daarvoor zijn wel argumenten. Het alternatief zou zo meer robuust worden en dat sluit aan bij de wens van het gemeentebestuur van Angerlo om deel uit te maken van een robuust bestuur. Als Westervoort, Duiven en Zevenaar een gemeente vormen aan de andere kant van de A12, met een grenscorrectie bij Didam, kan de industriële ontwikkeling goed bestuurlijk worden ingebed en kan een Industrieschap wellicht worden geschraagd door minder partners.

Dit alternatief sluit eigenlijk ook vrij sterk aan op wat GS voorstaan. GS willen namelijk al de samenvoeging van Didam, Wehl en Bergh.

Van dit alternatief is wel gezegd dat Didam zich met de rug naar Zevenaar opstelt en dat dit eigenlijk ongewenst is. Ik merk hierover op dat de Stuurgroep Krachtige Gemeenten eigenlijk het samengaan van Didam, Wehl en Bergh al min of meer erkende want geen afstand hiervan nam. Didam is niet te verstaan gegeven dat ze 'het gelaat' naar Zevenaar moesten keren. Daarmee beschouw ik dit alternatief van de drie gemeenten als een (sociaal) feit. Ik kan niet inzien dat Provinciale Staten Didam nog voor het KAN kunnen behouden door 'van bovenaf' een andere optie op te leggen. Zo een geschuif met gemeenten zullen Provinciale Staten toch niet willen? Ik zie hiervoor geen krachtige argumenten.

Wat dan te doen met de twee gemeenten in het GS-voorstel waarbij Angerlo, Doesburg en Hummelo & Keppel werden samengevoegd? Dit voorstel ADH & K is qua robuustheid

te mager en verdient heroverweging. Hummelo & Keppel willen al worden toegevoegd aan Vorden, Hengelo en Steenderen (VHS). Uitgaande van het honoreren van de bestuurlijke voorkeuren van onderop, als het even kan, zou Hummelo & Keppel toegevoegd moeten worden aan VHS. Gezien de ligging ligt dan ook toevoeging van Doesburg aan VHS voor de hand. Als dat gebeurt, staat minder een gemeente Angerlo, Didam, Wehl en Bergh meer in de weg maar nog wel iets.

Wat zijn de zwakheden van dit alternatief Angerlo bij Didam, Wehl en Bergh?

- De bevolking van Angerlo is voorstander van een of twee robuuste *Liemerse* gemeenten waar Angerlo bijhoort. Angerlo en Didam behoren tot de Liemers maar Wehl en Bergh tot de Achterhoek.
- Bij samenvoeging zou Angerlo uit het KAN-gebied moeten treden of de nieuwe gemeente moeten toetreden tot het KAN.
- Er is te weinig voorkeur onder besturen en burgers uit de hoek Didam, Wehl en Bergh voor toevoeging van Angerlo aan dit trio.

De politiek betekenis van dit alternatief stijgt pas als het gemeentebestuur van Angerlo uitsprekt om toegevoegd te worden aan de genoemde gemeenten en de andere drie gemeentebesturen uitspreken toevoeging van Angerlo wenselijk te vinden. De kansen daarop zijn er geweest maar niet benut.

Dit alternatief lijkt verdedigbaar, zweeft boven de markt maar lijkt vooralsnog niet mijn favoriet voor Angerlo omdat de wilsvorming te zwak is. Op zoek dus naar andere mogelijkheden.

## **6.6 Angerlo samen met Zevenaar**

Angerlo grenst ten dele aan Zevenaar. Er bestaat bij GS geen evidente voorkeur voor dit alternatief van samenvoeging van Angerlo met Zevenaar blijkens het Ontwerp van 21 juni 2001. De ruimtelijke aansluiting tussen Angerlo en uitsluitend Zevenaar is beperkt en op het eerste gezicht 'onooglijk' bij een blik op de kaart. In ruimtelijk opzicht wordt de gemeente 'een lint'. Qua functionele samenhang is er niet erg veel dat de gemeenten verbindt. Angerlo wordt bovendien bestuurlijk een klein aanhangsel aan Zevenaar. Toch zijn er ook pro-argumenten.

Deze gemeentelijke samenvoegingsvariant zou een robuuste gemeente van ongeveer 32.000 inwoners opleveren maar dan vooral door de omvang van het ambtelijke apparaat van Zevenaar. De gemeenteraad van Angerlo is ook uit op een robuuste gemeente. Beide gemeenten horen bij het KAN en zijn op Arnhem-Duiven-Westervoort gericht (en Rijnwaarden deels op Zevenaar). Dat is voor dit alternatief ook positief. En ten derde, de beide gemeenten willen samen. Zevenaar heeft onlangs bij brief d.d. 14 okt. aan GS duidelijk gemaakt een samenvoeging met Angerlo te zien zitten op basis van een bestuurlijke voorkeur van het gemeentebestuur van Angerlo. Ook de voorkeur vanuit de Angerlose samenleving gaat in deze richting, waarbij men denkt aan Zevenaar- Angerlo-Didam. Didam valt af omdat die gemeente zonder meer samen wil gaan met Wehl en Bergh.

Dit alternatief heeft mijn voorkeur voor Angerlo. Dit alternatief is m.i. realistisch op basis van de bestuurlijke en maatschappelijke voorkeur van onderop, behoud van de samenwerking in het KAN (waarover het gemeentebestuur van Angerlo positief is) en het robuustheids criterium. Het alternatief is gewild en haalbaar. Het alternatief kan op termijn een tussenstap zijn naar een grotere gemeente bestaande uit alle of enkele gemeenten uit het cluster Duiven, Westervoort, Zevenaar en Rijnwaarden, eventueel in een model van een gemeente en deelgemeenten, waardoor de bestaande gemeenten blijven bestaan als eenheid.

### **6.7 Angerlo samen met Zevenaar en Doesburg**

Dit alternatief ADZ heeft schaal en robuustheid. Uitsluitend Angerlo samenvoegen met Zevenaar brengt Doesburg (ongeveer 11.000 inw.) op het eerste gezicht in een geïsoleerde positie maar dat is bij nader inzien geen argument als Doesburg gevoegd wordt bij VHS, waar ik voor pleit (zie verderop). Doesburg hoort niet (echt) bij de Liemers. Doesburg is de poort naar de Achterhoek en kan het beste gevoegd worden bij Vorden, Steenderen, Hengelo en Hummelo & Keppel. Het alternatief van GS Angerlo, Doesburg en Hummelo & Keppel acht ik niet realistisch. Er is onvoldoende steun voor in bestuurlijk en maatschappelijk opzicht in zowel Angerlo als Hummelo & Keppel. Dit alternatief ADZ voer ik dus af als niet realistisch en niet haalbaar.

### **6.8 Angerlo samen met Zevenaar en Didam**

Deze variant is ruimtelijk niet onmogelijk en heeft robuustheid. Deze drie gemeenten horen alle bij het KAN. Het alternatief heeft ook zeker aanhang onder de bevolking van Angerlo. Maar geen gemeentebestuur gaat hiervoor echt. GS voegen Zevenaar en Didam ook niet samen. Blijkbaar is er iets dat beide gemeenten Zevenaar en Didam scheidt. Zevenaar mag volgens GS apart blijven en Zevenaar wil dat ook zelf. Didam kiest voortdurend voor Wehl en Bergh. Dat maakt een variant Angerlo met Zevenaar en Didam wel tot een mogelijke maar de kans op succes is gering. Er is teveel heterogeniteit qua functies: Angerlo is landelijk en er is een ruimtelijke barrière: de A12. Alles hangt op wat Didam wil en Zevenaar. Zij strepen elkaar met een veto weg. Daarmee is deze variant als niet realistisch ook buiten beeld. Een samenvoeging pogen te forceren heeft weinig zin.

### **6.9 Angerlo met Zevenaar en Rijnwaarden**

Zevenaar en Angerlo wensen samen te gaan. Ook het grootste deel van de bevolking van Angerlo is hiermee vermoedelijk accoord. Een initiatief van onderop dus. Beide Liemerse gemeenten werken constructief samen in het KAN-gebied en willen bij het KAN blijven. Beide zijn voorstander van een robuuste gemeente, met een krachtig, kwalitatief goed ambtelijk apparaat dat dienstverlening op moderne leest wil schoeien. Rijnwaarden is niet robuust genoeg ondanks de 'zelfverdediging' in de concept-reactie voor de raad van B&W. Ook Rijnwaarden gaat gebukt onder het moeten werken met belaste parttime wethouders (liever fulltime wethouders); zeker met het oog op de komende dualisering van lokaal bestuur is dit een relevant punt. Het gemeentebestuur van Rijnwaarden zet zichzelf evenwel op achterstand door nu nog niet te gaan voor een herindeling met Zevenaar. Voor het Angerlose gemeentebestuur zou toevoeging van Rijnwaarden zeker aanvaardbaar zijn maar Zevenaar gaf – voorzover bekend - nog geen verklaring van affiniteit af. Het bestuur vermijdt het verwijt een bestuurlijke slokop te willen zijn. Dit alternatief is dus nog een brug te ver.

Wellicht zouden de vondst voor Rijnwaarden te overwegen zijn: maak na herindeling van Angerlo met Zevenaar *een* gemeentelijk ambtelijk apparaat met Rijnwaarden terwijl de twee gemeentebesturen Angerlo-Zevenaar versus Rijnwaarden blijven bestaan. Het ambtelijk apparaat gaat dan werken voor twee besturen met eigen ambities. De gemeentewet staat dit toe en van moderne loyale ambtenaren mag verwacht worden dat ze het politiek primaat van elk bestuur volop erkennen.

### **6.10 Angerlo met Zevenaar, Didam, Wehl, Bergh**

Het gemeentebestuur van Angerlo wil een robuuste gemeente. Is dat een heel grote gemeente voor de Liemers en hoe groot dan wel?

In het voorgaande is aangegeven dat er weinig aan voordelen te noemen is voor een variant Didam-Angerlo. Didam wil samen met Wehl en Bergh, daarbij gesteund door GS. Zevenaar kan van GS apart blijven of nog uitbreiden met Rijnwaarden of Duiven. B&W van Didam maakten herhaaldelijk, laatstelijk in de brief van 14 september 2001 als reactie op de brief van de minister van BZK, duidelijk dat de samenvoeging gewenst wordt met Bergh en Wehl. Didam en Zevenaar samen is geen optie. Een samenvoeging van Zevenaar met Didam, Wehl, Bergh en Angerlo is thans m.i. geen alternatief. Nader onderzoek hiernaar lijkt vruchteloos.

### **6.11 Angerlo met Doesburg, Hummelo & Keppel (ADH&K)**

GS van Gelderland stellen voor om drie gemeenten samen te voegen: Angerlo, Doesburg en Hummelo & Keppel. GS geven hiervoor een aantal argumenten. De minister van BZK zegt hierover in een brief d.d. 14 sept. 2001: 'Ook het voorstel voor Doesburg komt mij – ook voor Angerlo en Hummelo & Keppel – goed en evenwichtig voor'. Daarmee ligt een belangrijk alternatief ter tafel.

Mijn inziens zouden de volgende pro-argumenten te geven zijn. De kern Angerlo en Doesburg liggen tegen elkaar aan. Een alternatief waarbij Angerlo niet verknoopt is met Doesburg lijkt op het eerste gezicht niet goed verdedigbaar. Op basis althans van een blik op de kaart is een samenvoeging verdedigbaar want een zich natuurlijk (op basis van ligging) aandienend alternatief. De drie gemeenten hebben veel gemeenschappelijke grens. Er is sprake van zekere functionele samenhang, zij het dat de recreatie van Angerlo (waterrecreatie) anders is dan de recreatie en het toerisme in Doesburg. Deze gemeenten kent ook een centrum. Doesburg is het hart van deze gemeente. Er bestaat voor dit alternatief bestuurlijke steun bij Doesburg, GS en de minister. Doesburg formuleert als concept-standpunt voor de raad:

In te stemmen met het voorstel ADHK samen te voegen inclusief Lathum. GS zouden vooral nu door moeten bijten en niet om van de herindeling af te zien ten faveure van onderzoek naar een Liemerse gemeente. GS zouden moeten afzien van een onderzoek naar samenvoeging met (delen van) Rheden. Doesburg is voorstander van toevoeging van de nieuwe gemeente aan de Achterhoek en heeft geen behoefte aan zo een onderzoek. Daarmee zou Angerlo en Doesburg uit het KAN treden.

De variant heeft ook nadelen.

Angerlo wil niet uit het KAN treden. Angerlo is niet op de Achterhoek gericht. De gemeente Hummelo & Keppel wil dit alternatief niet. Dat betekent dat twee partners niet echt gaan voor dit alternatief.

Qua functionaliteit is de kern Lathum en de kern Giesbeek en in iets mindere mate de kern Angerlo gericht op de Liemers en is Doesburg meer op de Achterhoek gericht. Fulltime wethouders zijn weliswaar mogelijk maar de omvang is beperkt omdat de gemeente uitkomt bij om en nabij 19.000 inwoners. Deze gemeente is qua robuustheid (omvang ambtelijk apparaat), uitgaande van de criteria van GS, aan de *zeer magere* kant. Het ambtelijk apparaat wordt wel omvangrijker waardoor op termijn meer sprake is van vervangbaarheid, meer deskundigheid en specialisatie. De kwetsbaarheid van het apparaat wordt minder dan bij het zelfstandig voortbestaan van elk van de drie gemeenten. Het apparaat wordt in de situatie van deze drie gemeenten ADH&K meer berekend op omgaan met vraagstukken als gevolg van europeanisering, digitalisering van dienstverlening, juridisering, toenemende maatschappelijke eisen aan bestuur en ambtenaren. Maar het is allemaal *wat dun*, wat weinig, ook in de ogen van het college van B&W van Angerlo.

Dit alternatief van GS is mogelijk maar bij nader inzien misschien *toch pas een laatste optie*. Er lijkt minstens een beter alternatief te zijn. Het gemeentebestuur van Angerlo is

immers voor meer robuustheid, grote delen van de bevolking neigen *niet* tot ADH&K maar tot een nieuwe gemeente met Zevenaar, de bestuurlijke oriëntatie van Angerlo is er een op het KAN-gebied terwijl Hummelo & Keppel juist meer gericht zijn op Vorden, Steenderen en Hengelo, wat spoort met de voorkeur van het gemeentebestuur van Hummelo & Keppel om toegevoegd te worden aan VHS. Kortom, dit alternatief Angerlo, Doesburg en Hummelo & Keppel kent *te weinig interne voorkeurshomogeniteit*. Slechts een van de gemeentebesturen gaat hier als eerste voorkeur voor. Het alternatief valt qua voorkeur van de beoogde partners uit elkaar. De gemeentebestuur uit Angerlo, Doesburg en Hummelo & Keppel hebben ook geen overeenstemming voor samengaan op tafel gelegd. *Dan moet je het ook niet doen.*

Het voorstel is m.i. niet goed verdedigbaar. Dat er verschillen bestaan in maatschappelijke oriëntatie is volgens mij een punt van beperkte betekenis. Het doet zich in meerdere nieuw te vormen gemeenten voor. Denk aan Didam en Wehl die een verbindingsgebied vormen tussen Zevenaar en Doetinchem. Belangrijk is vooral dat Angerlo dit alternatief niet omarmd en de gemeente Hummelo & Keppel toegevoegd willen worden aan VHS.

Dus moet *VHS ++ bekeken worden*: Doesburg en Hummelo & Keppel gaan samen met Vorden, Steenderen en Hengelo. Een echte Achterhoekse gemeente.

Het alternatief ADH&K is alleen een optie als laatste kans: als VHS++ niet lukt, als Angerlo niet bij Zevenaar kan en GS genoeg nemen met een niet erg robuuste gemeente ADH&K. Zie het vervolg.

### **6.12 Angerlo, Doesburg, Hummelo & Keppel plus Steenderen**

Vorden, Hengelo en Steenderen gaan volgens GS samen in een VHS-gemeente.

De suggestie is wel gedaan om Steenderen af te splitsen en toe te voegen aan het alternatief Angerlo, Doesburg, Hummelo & Keppel (ADH&K). Dat voorstel ADH&K+, bij herhaling gedaan door de gemeente Doesburg, wordt als volgt beargumenteerd:

- Er is sprake van een grotere robuustheid van ADH&K+ dan bij ADH&K. ADH&K plus Steenderen telt om en nabij 24.000 inw.
- Er is sprake van een toeristisch-recreatieve samenhang met de IJssel als bindend element.
- Er ontstaat aan de westflank van de Achterhoek een sterke gemeente.

Dit alternatief is m.i. ongewenst omdat ten eerste de VHS-gemeenten samen willen gaan, ten tweede Steenderen zelf dit alternatief om toegevoegd te worden aan ADH&K niet bepleit, ten derde omdat Hummelo & Keppel bij VHS willen, ten vierde omdat dan een te kleine gemeente Vorden en Hengelo overblijft, waardoor Zelhem in beschouwing komt (sneeuwbaaleffect). De verhouding in de regio raakt dan verstoord.

#### *Conclusie:*

1 ADH&K+ wordt afgewezen.

2 Vorden, Hengelo en Steenderen willen samengaan. Dat resultaat moet erkend worden. Ik ga dus uit van de realiteit van VHS: er is een gemeenschappelijk streven van de drie gemeenten dit alternatief te realiseren.

Maar is VHS uit te breiden? Daarover gaat het volgende alternatief.

### **6.13 VHS met Doesburg en Hummelo & Keppel samen**

Een VHS+ gemeente, in de zin van VHS plus alleen Hummelo & Keppel (met samen ruim 26.000 inwoners) wordt door Hummelo & Keppel als eerste voorkeur bepleit. Als dat alternatief VHS+ een feit zou worden, raakt Doesburg geïsoleerd. Immers de mogelijkheid van Angerlo plus Doesburg zonder Hummelo & Keppel levert een te 'lichte' gemeente op die niet robuust genoeg is. De VHS+ - gemeente moet dus ontraden worden. Of VHS+ door toevoeging van Zelhem aan VHS mogelijk is, blijft hier buiten beschouwing. Ik ga uit van niet.

Ik ben *voorzitter* van dit alternatief: VHS plus Doesburg en Hummelo & Keppel. Ik noem het VHS ^^ . Het is een tegenspeler die pro-actief in de regio kan opereren. Dit voorstel heeft de volgende voordelen. De vijf gemeenten horen bij de Achterhoek. Doesburg wordt de poort naar de Achterhoek genoemd. Er is een harde kern van bestuurlijk samengaan van onderop bij de drie gemeenten Vorden, Steenderen en Hengelo dat ook door GS gedragen wordt. Hummelo & Keppel wil echter toegevoegd worden aan VHS. Er zijn geen fundamentele argumenten van de kant van de drie VHS-gemeenten om hier tegen te zijn. Hummelo en Keppel is gericht op de Achterhoek. Doesburg zou vervolgens ook toegevoegd kunnen worden want daarvoor geldt hetzelfde terwijl Lathum en Giesbeek en in mindere mate de kern Angerlo op de Liemers is gericht en niet op de Achterhoek. Er ontstaat een nieuwe gemeente uit vijf bestaande, wat veel meer robuustheid impliceert (een inwonertal van ongeveer 38.000 inwoners) maar ook een structurele en culturele integratie van vijf apparaten vereist.

Ik ben voorstander van dit alternatief VHS^^, dat aansluit op het alternatief Zevenaar-Angerlo, en het alternatief Didam, Wehl en Bergh. In deze drie clusters is sprake van een sterke wil van onderop tot samengaan.

#### **6.14 Doesburg samen met Hummelo & Keppel en Wehl en Bergh**

Op papier is dit alternatief denkbaar. Het biedt schaal en robuustheid. Er is sprake van een aaneengesloten landelijk Achterhoeks gebied. Het gebied is uitgestrekt. Deze nieuwe gemeente zou een stevige rol in de regio kunnen innemen. Maar het alternatief is niet genoemd door GS en de bestuurlijke steun ervoor is afwezig. Het is onhaalbaar. Dit alternatief kan dus terzijde geschoven worden. Wehl en Bergh willen samengaan met Didam, en Hummelo & Keppel met de VHS-gemeenten.

### **7 Eindconclusie**

1 Angerlo kan niet zelfstandig blijven voortbestaan: te klein apparaat, te kwetsbaar, te weinig specialistische expertise, nog niet voldoende ingesteld op digitalisering van dienstverlening, dualisering, op europeanisering van bestuur, enz. . De basiskwaliteit van een gemeente als Angerlo moet naar een hoger niveau door verschuivende eisen van burgers, nieuwe taken en toenemende complexiteit van bestuur. Dat geldt evenzeer voor een aantal andere gemeenten, opgenomen in het Ontwerp van GS van Gelderland, zoals bijvoorbeeld Doesburg, Wehl, Bergh, Hummelo & Keppel, Steenderen. De gemeente Angerlo kon tot nu toe overleven door engagement van personeel, beperkte ambities, intergemeentelijke hulpstructuren en inhuur van expertkennis, en eenheid van (beperkte) problematiek. De argumenten van GS mogen dan in Angerlo gerelativeerd zijn, ik meen dat nog een paar argumenten pro herindeling zijn toe te voegen en heb deze ook genoemd.

Minimumgrenzen zijn in herindelingsdebatten vaak niet vruchtbaar gebleken. Maatwerk werd het toverwoord. Dualisering van bestuur dwingt echter tot klare wijn op het punt van omvang. De minimumgrens voor fulltime wethouders is 18.000 inw.

Wethouders moeten a.g.v. dualisering bij de les zijn; ze moeten meer leiding geven aan beleidsevaluatie; meer actieve verantwoording plegen. De integratie van beleid onder leiding van de burgemeester wint aan gewicht. De controle wordt scherper door jaarverslaggeving over dienstverlening, klachten en participatieprocessen en instelling van een rekenkamer. Een minimumgrens van 18.000 inwoners moet *ook* worden aangehouden vanwege de doorvertaling naar de omvang van het ambtelijk apparaat *en* om door middel van herindeling te komen tot robuuste gemeenten (een criterium van kabinet en GS), die in staat zijn om daadwerkelijk een basiskwaliteit aan taakvervulling te bieden. Gemeenten moeten kunnen inspelen op ontwikkelingen als juridisering van bestuur; dualisering van bestuur met grote consequenties voor bestuur, verantwoording en controle; digitalisering van dienstverlening (met front- & backoffices); europeanisering van bestuur; interactief bestuur. Analyses leren dat zelfs veel gemeenten boven 30.000 inw. nog te weinig zijn ingesteld op juridische kwaliteitszorg, op e-government (25% van de dienstverlening per 1 jan. 2002 op internet!!!), op evaluatie-expertise van beleid (vereist a.g.v. dualisering), op het beschikken over expertise om uitbesteding van onderzoek en advieswerk goed te begeleiden, enz. Uit diverse concept-reacties van gemeenten als Westervoort, Rijnwaarden e.a. blijkt dat het beschikken over slechts parttime-wethouders ongewenst is. Dat is echter niet eens het hoofdpunt. Er zijn additionele argumenten voor opschaling.

2 Angerlo zou ongedeeld moeten worden opgenomen in een geheel van andere gemeenten. Dat is zowel de mening van grote delen van de bevolking als van het gemeentebestuur, tenminste als zelfstandigheid niet behouden kan blijven. Argumenten om wel te splitsen zijn zowel in stukken van GS als van Westervoort niet overtuigend.

3 Ongedeelde toevoeging van Angerlo aan Westervoort heeft te weinig draagvlak en is qua robuustheid een te mager voorstel. Er is geen bestuurlijke passie bij de betrokken gemeenten hiervoor. Westervoort en Angerlo geven er zelf ook geen argumenten voor. De geografische aansluiting is heel beperkt. Ik heb de argumenten zelf ook niet kunnen vinden, zij het dat beide gemeenten wel KAN-gemeenten zijn en de bevolking van Angerlo gericht is op de Liemers: Westervoort, Duiven, Zevenaar, Rijnwaarden, Didam, en uiteraard Arnhem.

4 Het GS-voorstel om te komen tot samenvoeging van Doesburg, Angerlo en Hummelo & Keppel (ADH&K), waaraan de minister van BZK sympathie betuigt, heeft een groter aantal nadelen dan in het Ontwerp door GS van Gelderland is geformuleerd. Het plan is qua robuustheid mager (Doesburg komt niet zonder reden met de suggestie om Steenderen toe te voegen), heeft weinig bestuurlijke steun in de gemeenten Angerlo en Hummelo & Keppel, en het maatschappelijk draagvlak in Angerlo is gering. Angerlo is gericht op het KAN-gebied en Doesburg en Hummelo & Keppel op de Achterhoek. Angerlo is positief over de KAN-participatie en wil die behouden, Doesburg wil de gemeente voegen bij de Achterhoek.

Dit alternatief is in zichzelf gespleten. De nieuwe gemeente is niet robuust genoeg en de gemeentebesturen zijn er onderling niet uitgekomen. Slechts een bestuur gaat voor dit alternatief. Er ligt ook teveel korte-termijndenken aan ten grondslag. Het is een next-next best-alternatief. Het is slechts een noodverband, een laatste middel als andere, betere voorstellen zouden sneuvelen. Mijn advies: voeg H&K alsmede Doesburg bij de VHS-gemeenten. De beslissing hierover moet niet uitgesteld worden. Ik deel die mening van het gemeentebestuur van Doesburg. Maar hoe dan verder met Angerlo?

4 Ik ben ook voorstander van de VHS^^-variant: Vorden, Steenderen, Hengelo samen met Hummelo & Keppel (die dat willen) en met toevoeging van Doesburg. Ook dit alternatief steunt sterk op een voorkeur van onderop. GS waren al voorstander van VHS en de drie gemeenten VH&S willen zelf ook samen. Hummelo & Keppel zoekt aansluiting wat de andere drie besturen zullen aanvaarden. GS hebben het alternatief van samenvoeging van Doesburg met Rheden niet onderzocht. Ik ga ervan uit dat dit alternatief niet aan de orde is. Doesburg zou in de VHS^^-variant kunnen worden opgenomen. Ik zie geen argumenten om Zelhem toe te voegen aan VHS.

Dat betekent dat het door GS- voorgestelde en door de minister van BZK voorzichtig toegejuichte model van Angerlo, Doesburg en Hummelo & Keppel door mij *niet* wordt ondersteund. Dit alternatief kent te weinig robuustheid, de gemeentebesturen hebben het zelf niet bedacht, Hummelo & Keppel wil echt iets anders en het draagvlak onder burgers van Angerlo is gering. Het gevolg van ondersteuning hiervan zou zijn dat deze gemeente over een aantal jaren weer ter discussie komt. Bovendien zijn de gemeentebesturen niet in elkaars armen gevallen. Dit alternatief is ongewenst en slechts als laatste optie, als het niet anders kan, als noodverband te overwegen.

5 Acceptatie van nieuwe gemeenten met een omvang van ongeveer 19.000 inwoners (Doesburg, Angerlo, Hummelo & Keppel) impliceert dat ook het zelfstandig laten voortbestaan van de zelfstandige Westervoort met een omvang van 16.000 inw. zich aandient. Dat is ongewenst. Een zelfstandig Westervoort is niet robuust genoeg ondanks de zelfbewuste opstelling van het gemeentebestuur van Westervoort zelf dat de gemeente zelfstandig kan voortbestaan. Er zijn niet eens fulltime wethouders mogelijk. Gezien de taakstelling van Westervoort en aanstaande dualisering is dat ongewenst. Het opteren voor toevoeging van Lathum en Giesbeek is een lapmiddel. Veel burgers van beide kernen doorzien de weinig overtuigende argumentatie. Kortom, Westervoort dient samen te gaan met een of meer andere gemeenten. Dat had al in onderzoek genomen moeten zijn door GS. De brief van de minister van BZK vraagt terecht om verder onderzoek in de hoek Duiven- Westervoort- Zevenaar- Angerlo- Rijnwaarden. Hier dreigt een kans gemist te worden. Angerlo mag hier niet het slachtoffer van worden.

6 De volgende variant leek op het eerste gezicht charme te hebben maar blijkt bij nader inzien onhaalbaar: Angerlo samen met Didam, Wehl en Bergh. In totaal levert dat een gemeente van 46.000 inwoners op. Dit voorstel leek kansrijk in PS als alle gemeentebesturen zich hiervoor expliciet hadden uitgesproken. Moeilijk hoefde dat niet te zijn omdat er al een verbond lag tussen Didam, Wehl en Bergh. Maar bij herhaling hebben deze drie gemeenten zich niet pro opname van Angerlo uitgesproken en het omgekeerde gebeurde ook niet. Wehl en Bergh zijn gericht op de Achterhoek en Angerlo op het KAN. Dat wil men in Angerlo zo houden. Dit alternatief is dus onhaalbaar: exit! Ik aanvaard de realiteit van Didam, samen met Wehl en Bergh.

7 Het beste alternatief is Angerlo samenvoegen met Zevenaar. Beide gemeentebesturen kunnen hiermee uit de voeten. Deze herindeling levert een robuuste gemeente op die binnen het KAN blijft opereren. Angerlo beschouwt Zevenaar (met Duiven) door de ligging en sociale oriëntatie als de meest natuurlijke partner (zie uitkomsten van de discussie met de raad van Angerlo op 18 dec. 2000). Eventueel wordt Rijnwaarden toegevoegd. Wat niet moet gebeuren, is dat er een nader onderzoek komt t.a.v de samenvoeging van Zevenaar- Angerlo- Duiven- Westervoort- Rijnwaarden, waardoor er geen besluit valt ten aanzien van samenvoeging van Angerlo bij Zevenaar.

Het resultaat kan als volgt zijn:



- Een nieuwe gemeente bestaande uit: Didam (ong. 16.600 inw.), Wehl (ong. 7.000 inw.), Bergh (ruim 18.000 inw.): totaal ruim 41000 inwoners.
- Een nieuwe gemeente: Vorden (8.300 inw.), Steenderen (5.000 inw.), Hengelo (8.400 inw.), Hummelo & Keppel (4.500 inw.), Doesburg (11.350 inw.) = ong. 38.000 inw.
- Een nieuwe gemeente Zevenaar (26.500 inw.) – Angerlo (4.800 inw.): totaal 32.000 inw.. Rijnwaarden zou nog kunnen aanschuiven.

8 Het nader onderzoek in het gebied Zevenaar- Duiven- Westervoort en Rijnwaarden zou ertoe kunnen leiden dat het onderzoek zich niet alleen richt op herindeling tot een of enkele gemeenten maar ook op de volgende variant:

*de ambtelijke apparaten van enkele gemeenten worden samengevoegd onder handhaving van de politiek besturen en de territoiren.*

Zo wordt nabijheid van politici voor burgers, waaraan het gemeentebestuur van Angerlo hecht, gecombineerd met een sterk apparaat dat de politiek-bestuurlijke opdrachtgevers bedient. Nederland is hoog nodig toe aan een experiment op dit vlak omdat opschaling tot zeer grote gemeenten ook nadelen heeft. Groot is niet in alle opzichten beter, zoals uit onderzoek van Derksen c.s. en recenter Herweijer c.s. blijkt. Waarom kunnen de ambtelijke apparaten van bijvoorbeeld Duiven niet met die van Westervoort samengaan in een apparaat onder handhaving van de gemeentebesturen, die opdrachten geven? Eventueel kan dan later alsnog besloten worden tot herindeling. Mijn verwachting is dat een gemeente bestaande uit Duiven, Westervoort, Zevenaar, Rijnwaarden en Angerlo te groot is tenzij schaalvergroting onmiddellijk gepaard gaat met schaalverkleining.

Een andere mogelijkheid is;

*zo een grote gemeente scheppen onder gelijktijdige handhaving van alle gemeenten die dan deelgemeente blijven.*

## ***Geraadpleegde literatuur***

### *Over herindeling in Gelderland*

- Brief van de minister van BZK aan GS, d.d. 14 sept. 2001 over het herindelingsontwerp, in afschrift aan gemeentebesturen in de Liemers, enz.
- Gedeputeerde Staten van Gelderland, Herindelingsontwerp Achterhoek, Graafschap Liemers, 21 juni 2001.
- GS, Leidraad t.b.v. gemeentelijke herindelingsbeleid.
- Traag, A. & S. Kroon, Regioperspectieven Liemers, Achterhoek en Graafschap, B&A Groep, 8 mei 2001.
- Dalen, J.Chr. van, & W. Schiphorst, Angerlo en het KAN – Aansluiting of uitsluiting; een onderzoek naar de strategische positie van Angerlo in regionaal verband, sept. 1992.
- Aerts, R. & H. van Boggelen (Rijnconsult), Naar een toekomstvaste ontwikkeling van de Gemeente Angerlo, 5 juli 1999.
- Gemeente Angerlo, Kosten inzet adviesbureaus over de jaren 1999 en 2000, 30 aug. 2001.
- Gemeente Angerlo, Notitie over reorganisatie, 14 juni 2001.
- Beers, J. van (Rijnconsult), Organisatiestructuur en formatieplaatsenplan voor de gemeente Angerlo in 2001 e.v., 15 jan. 2001.
- Gemeente Didam, Brief aan de minister van BZK over het herindelingsontwerp, d.d. 14 september 2001.
- Gemeente Doesburg, Herindelingsontwerp Achterhoek, Graafschap en Liemers, concept-brief aan raad, 3 okt. 2001.
- Gemeente Rijnwaarden, Herindelingsontwerp Achterhoek, Graafschap en Liemers, concept-brief aan raad, 3 okt. 2001.
- Gemeente Westervoort, Herindelingsontwerp Achterhoek, Graafschap en Liemers, concept-brief aan raad, 3 okt. 2001.
- Gemeente Zevenaar, Herindelingsontwerp Achterhoek, Graafschap en Liemers, Brief aan raad, 25 september 2001.
- Minister van BZK, Brief aan GS van Gelderland over het herindelingsontwerp voor de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers, d.d. 14 september 2001.
- Stuurgroep Krachtige Gemeenten, Gemeenten: meer dan lokaal bestuur, Eindrapport, april 2000.
- Kabinetsstandpunt n.a.v. eindrapport Stuurgroep Krachtige Gemeenten, 15 dec. 2000.
- KAN - evaluatie 2001 – Standpunt over de toekomst van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen, 2001.
- Nelissen, N. en H. Goverde, *Bestuurlijke vernieuwing in het knooppunt Arnhem-Nijmegen*, Kerckebosch, Zeist, 1991.

### *Over bestuurlijke organisatie en herindeling:*

- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer & W. Pol, *Effecten van herindeling*, Kluwer, Deventer, 1995.
- Beukema, N., Gemeentelijk herindelingsprocessen missen vaak de externe dimensie, in: *Bestuurswetenschappen*, 1997, nr. 4, pp. 217-233.
- Boogers, M. & A.F.A. Korsten, Een narrenfeest om niets? – De bekleemde stad en het regionale gat, in: Hendriks, F. & P. Tops (red.), *De stad in spagaat*, Van Gorcum, Assen, 1999, pp. 163-177.
- Boogers, M. & P.W. Tops, Gemeentelijke herindeling als proces van culturele modernisering, in: *Bestuurswetenschappen*, 1998, nr. 6, pp. 334-345.
- Boogers, M. & P.W. Tops, *Het mirakel van Landgraaf – Gemeentelijke herindeling als cultureel moderniseringsproces*, Landgraaf, 1997.
- Boogers, M. & P.W. Tops, Twee recente studies naar de effecten en betekenis van gemeentelijke herindeling, in: *Beleidswetenschap*, 1999, nr. 1, pp. 90-102.
- Breunese, J.H., Gemeentelijke herindeling: de Wet ARHI in de praktijk, in: *Openbaar Bestuur*, februari 1993, nr. 2, pp. 7-12.
- Castenmiller, P., Herindeling in zicht, in: *Bestuurswetenschappen*, 1997, nr. 5, pp. 295-313.
- Denters, S.A.H. & P.A. Geurts (red.), *Lokale democratie in Nederland*, Coutinho, Bussum, 1998.
- Denters, S.A.H. e.a., *Kwaliteit van gemeenten*, Vuga, Den Haag, 1990.

- Denters, S.A.H., Het succes van falend beleid: het politiek-bestuurlijk succes van gemeentelijke herindelingsbeleid, in: *Bestuurswetenschappen*, 1996, nr. 6, pp. 439-456.
- Depla, P., P. Tops & R. Weterings, *Kroniek van een gedwongen huwelijk*, Eburon, Delft, 1996.
- Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1989.
- Derksen, W. en W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, Voorstudies en achtergronden V93, 's-Gravenhage, 1996.
- Derksen, W., J. A. van der Drift e.a., *De bestuurskracht van kleine gemeenten*, Leiden, 1987.
- Derksen, W., *Lokaal bestuur*, Vuga, Den Haag, 1996.
- Derksen, W., Lokale zelfstandigheid en regionale samenwerking, in: *Bestuurswetenschappen*, 1995, nr. 1, pp. 57-68.
- Dölle, A., Kleine gemeenten hebben wel degelijk bestaansrecht, in: *NRC*, 16 november 2000.
- Eshuis, J.A. & M. Herweijer, *Samenvoegen van gemeenten*, Kluwer, Deventer, 1994.
- Foppen, J.W. & A. Kivits, *Herindelen: de bestuurskracht van kleine gemeenten*, Rotterdam, 1991.
- Koppenjan, J.F.M., Effecten van herindelingen onderzocht, in: *Bestuurswetenschappen*, 1999, pp. 243-267.
- Korsten, A.F.A., *Het spraakmakende bestuur*, Vuga, Den Haag, 1979.
- Korsten, A.F.A. & P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, 1998.
- Korsten, A.F.A., W. Kuiper & F. Tonnaer (red.), *Gemeentelijke herindeling - Keuzen en kansen*, Kerckebosch, Zeist, 1991.
- Meijerman, A. & W. Slabbertje, Cultuur bij gemeentelijke herindeling: noodzakelijk deel van het geheel, in: *Management in overheidsorganisaties*, nov. 1997, A 52220.
- Ministerie van BZK, *Krachtige gemeenten*, Den Haag, 1998.
- Ministerie van BZK, *Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling*, Den Haag, 1 febr. 1999.
- Reussing, R., Het herindelingsonderzoek: een 'continuïng story', in: *Bestuurswetenschappen*, 1996, nr. 6, pp. 425-438.
- Stuurgroep Krachtige gemeenten, *Gemeenten: meer dan lokaal bestuur*, BZK, 2000.
- Toonen, Th.A.J. e.a., *Gemeenten in ontwikkeling – Herindeling en kwaliteit*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- VNG, *Toekomstige positie van de gemeenten - De taken*, Den Haag, 1996.
- Waltmans, H., *Gemeentelijke herindeling in Nederland – Van de Franse tijd tot het heden*, Sebug, Hoogezand, 1994.

#### *Over kwaliteiten van gemeenten:*

- Grit, K., *Economisering als probleem – Een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit*, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Huijgevoort, J.A. van, *Het tij van de maatschappij en de gevolgen voor het overheidsfunctioneren*, Elsevier, Den Haag, 2000 (2<sup>e</sup> druk).
- Jacobs, A. & T., De vernieuwing van de organisatie van de gemeente Delft, in: *M&O*, 2001, nr. 3.
- Scheerder, W., *Haaren: een oude organisatie in een groene omgeving*, Haaren, 1999.
- Vries, K. de, Organisatievernieuwing in een middelgrote stad, in: *Management in overheidsorganisaties*, Samsom, Alphen, 1995, G 3120.
- Wesseling, H.W. en M.M. Otto, *Rationaliteiten van politiek en bestuur – De case Zwijndrecht*, Van Gorcum, Assen, 1997.
- Brink, B. ten, *Resultaten personeelsenquête gemeente Nuth*, VU, Amsterdam, jan. 2001.

#### *Over kwaliteitsstreven in gemeenten:*

- Bentlage, F.A., J. Boelens en J. Knip, *De excellente overheidsorganisatie – De invoering van Total quality management in de publieke sector*, Kluwer, Deventer, 1998.
- Toonen, Th.A.J. e.a., *Gemeenten in ontwikkeling – Herindeling en kwaliteit*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Minister van BZK, Kwaliteitsmonitor herindeling, Brief aan de Tweede Kamer, 1 juli 1999.

#### *Over new public management in gemeenten:*

- Bordewijk, P. & H.L. Klaassen, *Wij laten ons niet kennen – Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Helden, G. J. van, *BBI in de praktijk – Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*, Winsum, 1998.

*Over normering van lokaal bestuur:*

- Derksen, W., *Institutionele normen in het lokaal bestuur*, Leiden, 1990 (oratie).
- Pinxteren, F. van, Gemeentelijke taken in veranderend maatschappelijk perspectief, in: *Openbaar Bestuur*, 1996, nr. 5, pp. 27-29.
- Snellen, I.Th.M., Criteria voor de beoordeling van overheidshandelen, in: *Handboek Strategie en beleid in de publieke sector*, 's-Gravenhage, mei 1996, F 3010.

*Over de visitatie van gemeenten:*

- Commissie - Brinkman, *Perspectief op prestaties – Rapport van de visitatiecommissie Grotestedenbeleid*, nov. 1999.
- Eck, M. van, *Gemeenten gewogen – Monitor voor het meten van bestuurskracht*, in: *Openbaar Bestuur*, 2001, nr. 4, pp. 21-24.
- Haazen, J., Gemeentelijke herindeling uit taboesfeer, in: *De Limburger*, 27 januari 2001.
- Korsten, A. & W. Kuiper, Herindeling Limburgse gemeenten stokt, in: *De Limburger*, 4 januari 2001.
- Provincie Limburg, Gewicht en gewogen – Discussienota bestuurlijke organisatie, Maastricht, 1999.
- Provincie Limburg, *Voorstel voor inzet van de bestuurskracht monitor 2000-2002*, 22 aug. 2000.
- Provincie Limburg, *Notitie vervolgfase bestuurskrachtmonitor*, 3 april 2001.
- SEAR Limburg, Advies nr. 287 aan GS van Limburg t.a.v. de *Nota Gewicht en gewogen*, 20 jan. 2000.
- Van Naem & Partners, *Instrument bestuurskracht gemeenten*, Woerden, jan. 2000.
- Commissie - Brinkman, *Grotestedenbeleid in Heerlen – Visitatierapport*, Den Haag, augustus 1999.
- Commissie - Brinkman, *Grotestedenbeleid in Maastricht – Visitatierapport*, Den Haag, februari 1998.
- Commissie - Brinkman, *Grotestedenbeleid in Venlo - Visitatierapport*, Den Haag, juli 1999.
- Ernst & Young Consulting, *Versterking lokaal bestuur Susteren en Echt – Onderzoek meerwaarde samenwerking of samenvoeging*, Utrecht, 29 dec. 1999.
- Gemeente Hunsel, *Voorstel tot behandeling van de Quick Scan naar bestuurlijke opties*, 21 september 1999.
- IME Consult, *Verkenkend onderzoek samenwerking Beesel, Belfeld, Swalmen*, aug. 1998.
- Korsten, A.F.A. en E.H.A. Willems, *Een, twee of drie?*, Heerlen, 1995 (rapport voor de gemeente Stramproy).
- KPMG Regioconsult zuid, *Gemeenten Heel, Hunsel en Thorn, Rapportage quick scan*, Tilburg, 1998.
- Moret, Ernst & Young, *Gemeente Hunsel: zelfstandig en sterk - Diagnose*, Utrecht, 26 september 1997.
- Van Naem & Partners, *Bestuurskrachtmonitor gemeente Roerdalen – Proef*, 26 jan. 2000.
- VBG, *Bestuurskrachtmonitor gemeente Haelen – Concept bestuurskrachtprofiel*, ? juni 2001.
- VBG, *Bestuurskrachtmonitor gemeente Heel – Concept bestuurskrachtprofiel*, 26 juli 2001 (besproken met de raad op 20 juni).
- VBG, *Bestuurskrachtmonitor gemeente Heythuysen – Concept-bestuurskrachtprofiel en verslag raadsvergadering*, 30 mei 2001.
- VBG, *Bestuurskrachtmonitor gemeente Roermond – Eindrapportage bestuurskrachtprofiel*, 14 juli 2000.
- VBG, *Bestuurskrachtmonitor gemeente Roggel en Neer – Concept bestuurskrachtprofiel*, 28 mei (reactie college 8 juni), 8 juni 2001 (reactie college 31 juli).
- VBG, *Bestuurskrachtmonitor gemeente Thorn – Concept bestuurskrachtprofiel*, 18 juni 2001.
- Visitatiecommissie Bestuurskracht Gemeenten (VBG), *Bestuurskrachtmonitor gemeente Hunsel – Eindrapportage bestuurskrachtprofiel*, 26 juli 2001.

## Criteria voor herindeling volgens GS van Gelderland

GS van Gelderland formuleren in het ontwerp van juni 2001 de volgende criteria, die ze mede baseren op de 'leidraad ten behoeve van gemeentelijk herindelingsbeleid'.

### *Algemene criteria voor herindeling*

- Bestuurskracht betekent 'een robuust pakket aan taken substantieel aankunnen'. Gemeenten, zeker ook plattelandsgemeenten, moeten 'bestuurskrachtig' zijn 'om een substantieel pakket van uitvoerende, sturende en verdelende lokale taken te behartigen' (Ontwerp, 2001: 5). Een gemeentebestuur en gemeentelijke ambtelijk apparaat moet een 'basiskwaliteit hebben' volgens het kabinet- Kok (1998), en daarmee een robuustheid. GS vermelden dat zij vernemen dat gemeenten tussen 15-20.000 inwoners 'zichzelf niet voldoende robuust' vinden 'om de taken in de toekomst aan te kunnen' en daarom herindeling bepleiten (Ontwerp, 2001: 6). GS geven aan dat aan 'de zelfstandige bestuurs- en beleidskracht van gemeenten hogere eisen worden gesteld' (2001: 7).
- Bestuurskracht uit zich in de aanwezigheid van strategisch beleid: ambitie. Een gemeentebestuur moet in potentie meer kunnen zijn dan een beheersgemeente (Ontwerp, 2001: 6). Een gemeente met basiskwaliteit moet bovendien in de samenwerking met andere gemeenten een eigen rol kunnen spelen (2001: 6).
- 'Het functioneren van een gemeente is voor een belangrijk deel ook afhankelijk van de sterkte van het ambtelijk apparaat. Evenals aan het bestuur worden ook aan het ambtelijk apparaat steeds hogere eisen gesteld' (2001: 8).
- Bestuurskracht uit zich ook in geringe(re) kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat. 'Naarmate een gemeente kleiner is, neemt de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie van die gemeente toe' (2001: 6). 'De bestuurskracht van een gemeente kan daarmee onder druk komen te staan' (2001: 6). Gemeentebesturen melden dit zelf, aldus GS. Kleine gemeenten zijn kwetsbaar: de onderlinge vervanging van personeel bij ziekte e.d. is moeilijk, de deskundigheid onvoldoende en de specialisatie in het apparaat gering (2001: 8).
- Bestuurskracht uit zich in een ambtelijk apparaat dat voor het uitvoeren van een substantieel pakket aan taken beschikt over voldoende specialistische expertise (2001: 6). Denk hierbij niet alleen aan juridische kwaliteiten en financiële expertise maar bijvoorbeeld ook aan bestuurskundige kennis en vaardigheid om beleid te ontwikkelen, invoeringsplannen te maken en werk uit te besteden.
- Knelpunten in het functioneren van grotere gemeenten behoeven een oplossing. De positie van centrumsteden behoeft 'versterking' en 'hun ruimtelijke problemen' moeten worden opgelost (2001: 3).
- Oriëntatie qua werken, winkelen, zorg, schoolbezoek, recreatie: 'Herindeling kan aanleiding zijn om kernen die sterk georiënteerd zijn op andere gemeenten bij die gemeenten te voegen' (2001: 5).
- Ondoelmatig grensbeloop behoeft correctie. Daartoe worden gemeenten opgeroepen met elkaar in overleg te treden (2001: 4).

### *Criteria voor herindeling van centrumsteden*

- Maatschappelijke samenhang: 'Rond centrumsteden spelen ruimtelijke vraagstukken en maatschappelijke samenhang een grote rol' (2001: 5). Centrumgemeenten moeten 25 jaar vooruit kunnen met woningbouw en bedrijfsvestiging.
- Centrumgemeenten moeten een integraal takenpakket kunnen uitvoeren en integrale afwegingen kunnen maken (2001: 7).
- 'De relatieve positie in de regio en de aard van de regio beïnvloeden de keuzes voor de centrumgemeenten, maar ook voor de andere gemeenten in de regio' (2001: 5).
- 'De sociale en culturele samenhang alsmede de fysieke en sociaal-economische verwevenheid tussen centrumgemeenten en aanliggende gemeente/ kern vormen eveneens elementen waarbij bij de beoordeling van de wenselijkheid van en mogelijkheden voor het samengaan rekening dient te worden gehouden. Herindeling kan voor een evenwichtiger gemeente zorgen' (2001: 7).

### *Criteria voor herindeling van plattelandsgemeenten*

- 'Voor het platteland vinden wij .. sterke gemeentebesturen noodzakelijk'(2001: 8).

- 'Plattelandsgemeenten moeten voldoen aan de eis van bestuurlijke slagkracht te genereren om de ontwikkelingen op het Gelders platteland aan te kunnen' (Ontwerp, blz. 3). Slagkracht is een onderdeel van 'bestuurlijke vernieuwing' (2001: 3).
- Plattelandsgemeenten moeten 'de ruimte krijgen voor het uitvoeren van een breed en integraal takenpakket'(2001: 3).
- Ze moeten 'in regionaal verband kwalitatief voldoende kunnen functioneren' en zo de gewenste rol vervullen. Daartoe moeten ze voldoende bestuurskrachtig zijn (Ontwerp, 2001: 3).
- Plattelandsgemeenten moeten niet met de rug naar centrumsteden staan. De positie van centrumsteden behoeft versterking en hun ruimtelijke problemen moeten worden opgelost (2001: 3).

#### *Wat niet*

- Provinciegrenzen zijn niet heilig bij herindeling (Ontwerp, 2001: 5).
- Gering inwonertal is op zich geen argument pro herindeling (Ontwerp, 2001: 5).

#### *criterium voor de maatvoering bij herindeling*

- Een herindeling moet niet leiden tot een te magere herindeling. Robuustheid is gewenst omdat na een nieuwe gemeenten een aantal jaren mee moeten kunnen (2001: 6). Gemeenten moeten de ruimte krijgen voor 'het uitvoeren van een breed en integraal takenpakket (2001: 7)
- Centrumgemeenten moeten 25 jaar vooruit kunnen met woningbouw en bedrijfsvestiging (2001: 7). Er moeten keuzemogelijkheden zijn voor geschikte uitbreidingslokaties.
- Plattelandsgemeenten moeten zo groot zijn dat ze veel taken aankunnen en ook nog nieuwe die op de gemeente afkomen. In een regio moet de verhouding tot centrumgemeenten evenwichtiger worden (2001: 8). De vorming of het laten voortbestaan van te kleine gemeenten belemmert dit. De afstemming van beleid leidt onder het voortbestaan van grote centrumgemeenten en zeer kleine gemeenten.

#### *Criteria voor de argumentatiestructuur bij herindelingsvoorstellen*

- Zorgvuldige motivering van voorstellen. Veel waarde wordt toegekend aan 'een samenhangende wijze waarop criteria ter onderbouwing van herindelingsvoorstellen worden toegepast'. De rijksoverheid let daar vooral op, aldus GS (Ontwerp, 2001: 5).
- 'Consequente' toepassing van criteria voor herindeling (2001: 5).
- Vermijden van willekeur in samenvoeging.

Bijlage: Omvang van enkele gemeenten uit het herindelingsgebied Liemers e.o.

Gemeente	Inwoners per 1-1-2001 vlg. VNG- gids	Aantal hectares
Angerlo	4767	3026
Duiven	24609	3515
Didam	16650	3513
Bergh	18285	7498
Wehl	6706	2357
Zevenaar	26506	2765
Doesburg	11370	1290
Hummelo & Keppel	4501	4515
Vorden	8358	6789
Steenderen	4888	5023
Hengelo	8409	4929
Rijnwaarden	11011	4485
Zelhem	11301	8189
Doetinchem	46246	5277
Gendringen	20764	6515
Westervoort	16141	784