

Aide-mémoire voor kabinet en parlement

**De krachtigste argumenten voor het uit het wetsvoorstel
lichten van de herindeling Zutphen-Warnsveld en behoud
van zelfstandigheid van Warnsveld**

Auteur: Prof.dr. A.F.A. Korsten,

1 september 2003



Aide-mémoire voor kabinet en parlement

De navolgende beschouwing gaat over de positie van Warnsveld en Zutphen in het actuele kabinetsvoorstel voor herindeling van De Graafschap, en breder voor Oost-Gelderland. Deze beschouwing wordt hier uitgewerkt in een aide-mémoire, dat wil zeggen in een uittreksel zoals dat in het diplomatiek verkeer voorkomt.

Op basis van onafhankelijke oordeelsvorming ben ik tot het advies gekomen om door middel van een amendement - in te dienen in de Tweede Kamer - de samenvoeging Warnsveld-Zutphen uit het wetsvoorstel te lichten. De gemeente Warnsveld moet thans niet worden samengevoegd met de gemeente Zutphen. In het navolgende worden de krachtigste argumenten hiervoor op een rij gezet.

Het toetsingskader van het kabinet

Het kabinet-Balkenende bekent zich sterk tot herindelingsvoorstellen van onderop, en dus tot voornemens die berusten op een stevig draagvlak. In het beleidskader gemeentelijke herindeling van december 2002 wordt gesteld: *‘Waar dit draagvlak geheel ontbreekt, ligt het niet voor de hand dat het kabinet een gemeentelijke herindeling entameert. Indien zich dan grensoverschrijdende problemen voordoen, verdient het de voorkeur deze langs andere wegen op te lossen, bijvoorbeeld door samenwerking. Het kabinet hecht kortom aan een breed draagvlak bij burgers, gemeenten en provincie’*. Het draagvlak weegt zwaar, maar is

niet het enige toetsingscriterium. Het *actuele beleidskader gemeentelijke herindeling* van december 2002 maakt gewag van de volgende criteria voor toetsing van herindelingsadviezen en voorstellen: draagvlak voor een herindelingsvoorstel; draagvlak voor voldoende bestuurskracht in termen van o.a. omvang van het ambtelijk apparaat; duurzaamheid van de herindeling voor langere tijd; interne samenhang van de nieuwe gemeenten; regionale samenhang en evenwicht; planologische ruimtebehoefte.

Provinciaal herindelingsadvies

Het provinciebestuur van Gelderland heeft een

herindelingsadvies voor Oost-Gelderland uitgebracht dat het kabinet nagenoeg heeft overgenomen. De ontwikkeling van het Gelders voorstel bevond zich rond het omslagmoment van opgelegde naar vrijwillige herindeling. Derhalve draagt het voorstel nog restanten van herindeling van 'bovenaf' (de samenvoeging van Zutphen-Warnsveld met het deel Eefde van de gemeente Gorssel wordt opgelegd!) naast veel voorstellen van onderop' (veel voorstellen sluiten aan op lokale wensen tot samenvoeging).

4

Het kabinet heeft het Gelders voorstel nagenoeg overgenomen, maar *schiet op in elk geval één punt schromelijk te kort*: het voorstel voor Zutphen-Warnsveld. Goede argumenten voor deze samenvoeging zijn afwezig. Zutphen schiet niets op met samenvoeging, zegt het provinciebestuur zelfs! Zutphen is door Warnsveld al in 1989 volledig 'bediend'. GS hebben dan ook een krachttoer nodig om Warnsveld en Zutphen aaneen te praten: de restruimte zou door beide gemeenten samen beter beheerd kunnen worden! Deze argumentatie is te dun. Een gemeenschappelijk ballenhok is toch ook onvoldoende reden voor een fusie van voetbalclubs!

Advies: haal Warnsveld-Zutphen uit wetsvoorstel

In deze beschouwing is ervoor gepleit de samenvoeging van Eefde en Warnsveld bij Zutphen *uit het wetsvoorstel te halen*. Dat kan eenvoudig omdat het kabinet zelf de gemeente Doesburg (11.500 inw.) en de gemeente Rijnwaarden (11.000 inw.) ook al buiten de herindeling gehouden heeft.

Het uit de wet halen van Warnsveld-Zutphen biedt mogelijkheden tot een experiment met het *'Samen en toch apart' (SETA) – concept*.

De herindeling van 1989 van Warnsveld-Zutphen biedt een argument om Warnsveld met rust te laten, wat het gemeentebestuur al verwacht had omdat die herindeling uit 1989 immers ook al duurzaam moest zijn (en de bestuurlijke oplossing tot 2014 mee moet kunnen). Bovendien is het buiten de herindeling houden van Rijnwaarden al door het Gelders provinciebestuur beargumenteerd vanuit het 'met rust laten' van Rijnwaarden na de herindeling in 1985. Wat voor Rijnwaarden geldt, moet ook voor Warnsveld gelden. Het is ongewenst om met twee maten te meten.

Bovendien: het steeds kiezen voor kleine herindelingen maakt het voor Zutphen onmogelijk om te komen tot een grotere aanpassing, zoals het gemeentebestuur van Zutphen wenst. Als de herindeling Warnsveld-Zutphen in 2005 een feit zou worden, ligt de bestuurlijke situatie voor Zutphen namelijk tot 2030 vast omdat de herindelingsoplossingen immers duurzaam moeten zijn, dat wil zeggen 25 jaar mee moeten kunnen! De oplossing van toevoeging van Warnsveld is niet wat Zutphen wenst en het kan toch niet zo zijn dat over enkele jaren opnieuw een discussie ontstaat omdat de actuele herindelingsoptie geen zoden aan de dijk zet. Dan zou een *keten* van opeenvolgende *kleine* herindelingen binnen korte tijd ontstaan, wat botst met de duurzaamheidseis van herindelingen (die 25 jaar mee moeten kunnen). Met andere woorden, zijn het kabinet, minister Remkes en de Tweede Kamer bij nader inzien ook niet van oordeel dat kleine grenswijzigingen voor Zutphen in hun consequenties, nog afgezien van de onderbouwing – waarover verderop meer - , bestuurlijke rigiditeit scheppen? Hier lijkt de systeemverantwoordelijkheid van de minister voor het binnenlands bestuur in relatie tot langetermijnontwikkeling in het binnenlands bestuur aan de orde. Misschien is het in dit

verband zelfs te overwegen *alle* Graafschapsgemeenten uit het wetsvoorstel te halen!

Warnsveld heeft Zutphen niets te bieden, erkent iedereen. Zutphen vindt het herindelingsvoorstel niks, Warnsveld niet en de bevolking van Warnsveld ook niet. Waarom dan voor 25 jaar de bestuurlijke situatie met een 'nikserige' duurzame oplossing bevroren, die niet gedragen wordt?

Aanvullende inhoudelijke argumenten

Voor het uit de wet halen van het samenvoegingsvoorstel Warnsveld-Zutphen is een reeks aan aanvullende inhoudelijke argumenten te geven. We beperken ons hier tot een aantal belangrijke argumenten. Het belangrijkste actuele argument vanuit het perspectief van kabinet en Tweede Kamer is argument 6 omdat het hier gaat om de vraag of de samenvoeging van Warnsveld-Zutphen voldoet aan de toetscriteria van het kabinet. Dat hier meer argumenten gegeven worden heeft als reden dat in de praktijk van de herindelingsdiscussie ook impliciete of achterliggende argumenten wel eens een rol spelen en omdat het nuttig is bepaalde elementen uit het toetsingskader nader te belichten.

Waarom de samenvoeging Warnsveld-Zutphen uit het wetsvoorstel te nemen

1. Gedwongen gemeentelijke opschaling in de Graafschap garandeert geen goed bestuur.
2. Positieve effecten van herindeling vallen in het algemeen tegen. Daar ontkomt ook de Graafschap niet aan.
3. ICT marcheert op en daardoor worden territoriale grenzen minder belangrijk. Alleen vrijwillige herindelingen hebben zin.
4. Warnsveld kan op eigen benen blijven staan.
5. Warnsveld zou na de herindeling van 1989 25 jaar met rust gelaten worden maar deze periode is nog niet verstreken. Pas de helft van de tijd is om.
6. Het samenvoegingsvoorstel Warnsveld-Zutphen voldoet niet aan toetsingscriteria van het kabinet, waaronder draagvlak bij de partners.
7. Warnsveld maakt het zich bestuurlijk niet makkelijk en doet de draagvlaktest.
8. Uitkomst draagvlaktest: Warnsveld wil geen samenvoeging.
9. Zutphen ook ontevreden over kabinetsvoorstel: opschaling te klein.
10. Warnsveld heeft Zutphen bij eventuele samenvoeging niets te bieden.
11. Het wijkorgaan als panacee of lokaas voor

Warnsveld: de wijk Leesten bewijst het tegendeel.

12. Zutphen heeft geen additionele argumenten die hout snijden.
13. Warnsveld heeft een alternatief voor herindeling: het innovatieve SETA-concept.

1. Opschaling in de Graafschap garandeert geen goed bestuur.

De 'regen' aan getallen voor een minimum-grens aan bevolkingsomvang die een gemeente moet kennen, heeft historisch gezien geen oplossing gebracht in termen van goed bestuur. Omgekeerd geldt: steeds duidelijker is geworden dat de bevolkingsomvang van een gemeente maar een factor is die van invloed is op goed bestuur. De kwaliteit van bestuur hangt met heel veel andere zaken samen zoals visitaties uitwijzen. Inwonertal blijkt over het algemeen geen goede maatstaf voor herindeling, hoewel heel kleine gemeenten met 2.000-6.000 inw. met een heel klein ambtelijk apparaat wel heel moeilijk de 'broek kunnen ophouden': ze zijn kwetsbaar en niet geheel berekend op de uitdagingen voor huidig en toekomstig bestuur, zoals bij voorbeeld juridisering, europeanisering, meer interactief bestuur, digitali-

sering van bestuur. Vaak blijkt dat schaal varieert met de taak. Als dat zo is, zal Zutphen te groot zijn voor bepaalde taken en te klein voor andere. En Warnsveld zal te klein zijn voor bepaalde taken. Daarom is samenwerking nuttig, zoals het toetsingskader ook stelt. Warnsveld doet aan samenwerking maar wil daarin verder gaan dan gebruikelijk. Het SETA-concept van ambtelijke krachtenbundeling, waarbij meerdere gemeenten opdrachten verstrekken aan samenwerkende ambtenaren van verschillende gemeenten (wellicht in een facilitair bedrijf) is juist een remedie die met vrijwillig te kiezen schaalvariatie rekening kan houden. Warnsveld wil SETA concreet en aanvullend op bestaande intergemeentelijke samenwerking toepassen in de regio, en dus ook met Zutphen. Het door Warnsveld eerder gelanceerde concept van de dubbelgemeente is daarmee – wat mij betreft - van tafel. Immers, ‘dubbel’ verwijst slechts naar twee terwijl er met meer partijen moet worden samengewerkt, meestal ook na herindelingen. De ideale schaal/ gemeentegrootte voor alle taken samen bestaat immers niet.

2. Opscaling in de vorm van gedwongen herindeling heeft niet of beperkt positief effect.

Onderzoek naar herindelingseffecten laat in het algemeen zien dat de gewenste effecten van opgelegde herindelingen van grotere kleine (plattelands)gemeenten tegenvallen. Wat met herindeling bereikt wordt, valt bar tegen en ook om die reden is het beter Warnsveld niet bij Zutphen te voegen. Afbreken wat goed is aan Warnsveld heeft geen zin. Voor heel kleine gemeenten, met minder dan pakweg 30 ambtenaren, valt herindeling zeker te overwegen, voor grotere kleine gemeenten is te denken aan meer samenwerking tussen gemeenten volgens het SETA - concept, terwijl herindeling van grote steden alleen in een uiterste geval nodig is.

3. ICT marcheert op en daardoor wordt herindeling minder belangrijk:

De ongetwijfeld verder oprukkende en grootscheeps wordende toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ICT) maakt gemeenten tot een grenzeloze overheid. De nieuwe partij, de Partij van de Informatiesamenleving (pvdi; Deetman c.s.), pleit daarom het einde van de herinde-

lingen. Ook zo gezien verdient gedwongen samenvoeging van Warnsveld bij Zutphen verwerping. Duurzame oplossingen in het openbaar bestuur moeten sterk rekening houden met ICT-ontwikkelingen, die in regionaal verband moeten worden opgepakt en uitgewerkt (zoals een experiment met zes Friese gemeenten rond Sloten uitwees).

4. *Warnsveld kan op eigen benen staan:*

In het functioneren van het gemeentebestuur van Warnsveld kan thans geen reden gelegen zijn om de gemeente op te heffen, overigens ook omdat dit geen toetsingscriterium van provinciaal bestuur en kabinet is.

Desalniettemin, hoewel er geen visitatie van Warnsveld voorligt, functioneert het bestuur van Warnsveld 'a prima vista' (redelijk) goed (cf Herweijer, 2003); het apparaat kan redelijk beperkt blijven. Warnsveld beschikt over een eigen sociale dienst, die de eigen klanten bij naam en toenaam kent, begeleidt en poogt te reïntegreren. Tachtig klanten van de sociale dienst op ruim 9000 inwoners en niet meer!!!! Waar kom je dat tegen? De bewoners wonen graag in Warnsveld, hoewel de woonlasten van redelijk hoog niveau zijn. De ambtenaren werken er graag en het amb-

telijk ziekteverzuim is lager dan 3% terwijl het landelijk in 2002 8.5% was. 'De gemeente Warnsveld is goed in staat een gezonde financiële positie te handhaven zonder extra tariefsverhogingen ten opzichte van trendmatige verhogingen', aldus Cap Gemini Ernst & Young in de beschouwing 'Toets op financiële meerwaarde fusie Zutphen-Warnsveld'. 'In meerjarenperspectief realiseert de gemeente een redelijk ambitieus investeringsprogramma (met name in infrastructuur en riolering). De reserves en voorzieningen zijn in Warnsveld van een gemiddeld niveau' (2001). De reservepositie wordt als goed aangemerkt. Aan de hand van beheersplannen is een aantal voorzieningen gevormd voor onderhoud van gebouwen en materieel.

Warnsveld draagt bij aan Zutphense centrumvoorzieningen zoals het overdekt zwembad en cultureel centrum De Hanzehof.

5. *Warnsveld zou na de herindeling van 1989 25 jaar met rust gelaten worden maar deze periode is nog niet verstreken:*

De fraai gelegen, groene gemeente Warnsveld is een gemeente met ongeveer

9.100 inwoners met een oppervlakte van 1687 ha. De gemeente was voor 1989 veel groter maar Warnsveld heeft destijds een deel van het grondgebied moeten afstaan aan de gemeente Zutphen. De gemeente Zutphen zou 25 jaar bestuurlijk vooruit kunnen, dus tot 2014, omdat herindelingen gericht zijn op oplossingen voor de lange termijn. Doordat het provinciebestuur en kabinet al in 2002/2003 weer over een herindeling begint, is het vertrouwen van de bevolking in het provinciebestuur en het kabinet geschaad. 'Zich houden aan afspraken' en 'beloften gestand doen' zijn regels van modern behoorlijk bestuur. Het kabinet had Warnsveld zeker tot 2014 met rust moeten laten. Het kabinet doet dat overigens wel met Rijnwaarden, daarbij het provinciebestuur volgend. De daarvoor gebruikte argumentatie is merkwaardig genoeg niet voor Warnsveld gebruikt terwijl dat wel had moeten. Deze luidt in een provinciaal stuk: 'Bovendien hebben wij in onze afwegingen betrokken dat deze gemeente (Rijnwaarden) een in herindelingstermen recente voorgeschiedenis kent. De gemeente is gevormd in 1985 uit de toenmalige gemeenten Herwen en Aerdt en Pannerden'.

Rijnwaarden's herindeling dateert uit 1985 en de laatste van Warnsveld uit 1989. Conclusie: zo gezien had de gemeente Warnsveld buiten het provinciaal advies moeten blijven en buiten het kabinetsvoorstel. Consistentie is gewenst maar hier achterwege gebleven. Warnsveld is slachtoffer van ongelijke behandeling!

6. *Voorstel voldoet niet aan toetsingscriteria kabinet:*

Reeds nu opheffen van Warnsveld is inhoudelijk niet verdedigbaar omdat het voorstel tot herindeling van Warnsveld en Zutphen aan geen enkel toetsingscriterium voor herindeling van het huidige kabinet voldoet, zoals door de Groningse hoogleraar bestuursrecht en bestuurskunde prof.dr. M. Herweijer ook al is vastgesteld. Ik sluit me daarbij aan. Het is dus onbegrijpelijk dat het kabinet-Balkenende het voorstel van het provinciebestuur Gelderland op het punt van Warnsveld-Zutphen zo maar heeft overgenomen. De ratio achter de opheffing van Warnsveld ontbreekt namelijk volkomen. Er is dus sprake van een beleidsmatige slordigheid of faux pas. Het voorstel voor de herindeling Warnsveld-Zutphen kent een gebrekkig

draagvlak (het gemeentebestuur van Warnsveld wil niet, de bevolking wil niet en Zutphen wil een andere herindeling); doet de bestuurskracht niet toenemen (beide gemeenten functioneren goed; er zijn geen financiële voordelen te behalen; de samenwerking is goed); van een duurzame herindeling is geen sprake (Zutphen wil een grotere herindeling en wil uitbreiding aan westelijke zijde); er worden geen ruimtelijk knelpunten opgelost (is al in 1989 gebeurd); en qua samenhang scoort de herindeling nog wel (er is ruimtelijke samenhang maar Zutphen is een stad en Warnsveld een dorp; de lokale gemeenschappen verschillen; er is overigens sprake van goede intergemeentelijke samenwerking).

7. *Geen draagvlak bij bevolking, geen vrijwillige herindeling:*

Maar het wordt nog erger als we afzonderlijke criteria nader belichten. 'Een groot draagvlak' pro herindeling is een belangrijk toetsingscriterium van het kabinet, dat zeer hecht aan herindeling van onderop. Het kabinet komt dan niet tot een herindeling in Overijssel van Deventer en Bathmen omdat een herindeling in Bathmen

volgens het kabinet op onvoldoende steun kan rekenen. Dan zou je verwachten: ook niet tot een samenvoeging van Warnsveld bij Zutphen vanwege onvoldoende steun in Warnsveld en overigens in Gorssel (het gemeentebestuur van Gorssel wil het bedrijventerrein Eefde houden). Wat zien we echter: het ontbrekend draagvlak in Warnsveld leidt niet tot de enige logische conclusie: geen samenvoeging! Hier is dus sprake van tegenspraak en met twee maten meten (Besturen met twee maten in plaats van een maat!). Omdat het kabinet grote betekenis hoort toe te kennen aan het ontbrekend draagvlak in Warnsveld (man en vrouw, autochtoon en allochtoon, jong en oud zijn tegen samenvoeging) moet de kwestie-Warnsveld dus ook op deze grond uit het wetsvoorstel gehaald worden. Deze herindeling moet niet doorgaan op dezelfde gronden als Bathmen niet bij Deventer gevoegd wordt.

8. *Europees Handvest is nageleefd:*

Het gemeentebestuur van Warnsveld is niet over een nacht ijs gegaan en verdient bestuurlijk zelfs lof voor het initiatief om – als een van de weinige gemeenten – een

volksraadpleging te houden, begeleid door een onafhankelijk instituut. Daarmee voldoet Warnsveld namelijk aan een verplichting van het Europees Handvest voor Lokale Autonomie. Dat versterkt de betekenis die de uitslag voor kabinet en parlement moet hebben. Dat dit handvest wat luchtig terzijde geschoven wordt, is verontrustend vanuit het perspectief van een kabinet dat meer voor regelhandhaving pleit.

9. Zutphen ook ontevreden over kabinetsvoorstel:

Als draagvlak belangrijk is, zou je verwachten dat Zutphen een poging zou hebben ondernomen om met Warnsveld rond de tafel te komen en het eens te worden over een vrijwillige herindeling. Die poging is echter volkomen achterwege gebleven. Dat laat zich verklaren. De gemeente Zutphen is namelijk ontevreden over de magere samenvoeging Warnsveld-Zutphen. Het Zutphens gemeentebestuur meent op basis van eigen afwegingen dat de toevoeging van Warnsveld aan haar grondgebied niet het gewenste opschalingsperspectief biedt.

10. Warnsveld heeft Zutphen niets te bieden:

Dat Zutphen van onderop geen vrijwillige herindeling ondernam, ligt eigenlijk ook om andere reden voor de hand. Een toets op de financiële meerwaarde van de fusie Warnsveld-Zutphen laat niet zien dat die meerwaarde er is. Warnsveld heeft Zutphen ook in ruimtelijk opzicht niets meer te bieden en draagt dus niet bij aan de oplossing van enigerlei knelpunt of ontwikkeling. Wat Warnsveld te bieden had, is in 1989 beschikbaar gekomen voor Zutphen. Dat Warnsveld voor Zutphen eigenlijk geen belangrijk punt is, blijkt ook hieruit dat Zutphen niet eens een volksraadpleging gehouden heeft over de toevoeging aan Warnsveld.

11. Er is kritiek op wat Zutphen zelf als aanlokkelijk alternatief voorhoudt voor Warnsveld:

Er komt straks een wijkorgaan. Met de herindeling van 1989 ging het gebied Leesten over van Warnsveld naar Zutphen. Enkele jaren geleden is door de gemeente Zutphen en Warnsveld in goed overleg besloten om de Wijk Leesten af te sluiten voor

sluipverkeer. Dat is echter zo zorgvuldig gebeurd dat er voor de inwoners van Leesten slechts één uitgang voor gemotoriseerd verkeer is. Het gevolg is dat alle inwoners voor elke boodschap buiten de wijk minimaal vijf kilometer moeten omrijden. Het blijkt door de rondweg steeds lastiger te worden om de wijk Leesten te verlaten. De wijkafsluiting met paaltjes blijkt een grote ergernis, aldus het Leesten Bevrijdings Front (LBF) op 24 juni 2003. Een actie om hierin verandering te brengen, die door 85 procent van de wijkbewoners werd gesteund, heeft bij het gemeentebestuur van Zutphen echter niets uitgehaald. Leesten wil – bij nader inzien - eigenlijk behoren bij Warnsveld! Bewoners van Leesten, een gebied dat nu dus nog bij Zutphen hoort, ervaren die overgang naar Zutphen intussen als een historische fout!!!! Het actiecomité schrijft: 'Een samenvoeging van Leesten bij Warnsveld biedt prachtige mogelijkheden. Het landelijk karakter van Warnsveld kan blijven bestaan en de winkels van Warnsveld kunnen, met het verwijderen van de palen, een economische impuls krijgen'.

12. Zutphen heeft geen additionele argumenten die hout snijden:

Heeft Zutphen wellicht nog argumenten ingebracht die het kabinet en parlement kunnen overtuigen wel Warnsveld-Zutphen te herindelen, ook al vallen ze buiten de toetsingscriteria? Ten eerste, dat Zutphen een krachtige opschaling nodig heeft om effectief te kunnen lobbyen als een van de drie uit de stedendriehoek, is een gezocht argument waarvoor in de literatuur geen bewijs gevonden wordt maar afgezien daarvan: een kleine samenvoeging met Warnsveld helpt in elk geval weinig tot niets. Ten tweede, dat Warnsveld een wijk kan worden van Zutphen, dat zoveel goede ervaringen heeft met wijkorganen, is geen goed argument om te benadrukken dat 'slikken' zo erg niet is. De onvrede in Leesten en de wens om over te gaan naar de gemeente Warnsveld toont aan dat wijken niet allemaal tevreden zijn over de communicatie tussen gemeentebestuur en wijken. Ten derde, wijkorganen of dorpsraden zijn ook om andere redenen geen alternatief. Ze hebben geen bevoegdheden en de democratische legitimatie is zwak. Dus de suggestie in het wetsontwerp dat wellicht binnengemeente-

lijke decentralisatie nog iets zou kunnen zijn voor Warnsveld als het is toegevoegd aan Zutphen is onzinnig. Ten vierde, herindelingsonderzoek toont bovendien aan dat de wel in het leven geroepen vormen van binnengemeentelijke decentralisatie een jaar of zes na herindeling verdwenen zijn. Dorps- of wijkra- den zijn slechts een tijdelijk en slecht doekje voor het bloeden. Ten vijfde, de recent door Zutphen op tafel gelegde beschouwing van prof. Th. Camps, waarin deze pleit voor een duidelijke vergroting van de schaal van steden, gaat grotendeels voorbij aan de herindelingscriteria van het kabinet en levert ook geen specifiek argument op voor samen- voeging van Warnsveld bij Zutphen. Afgezien daarvan, past zijn beschouwing wel in een betoog van Zutphen om een veel grotere herindeling voor centrumgemeenten voor te staan. Camps versterkt het betoog dat Zutphen niet gediend is met een duurzame oplossing van niks.

13. Warnsveld heeft een alternatief voor herindeling:

Warnsveld heeft een goed alternatief voor herindeling: het concept van SETA (uitgewerkt in het boek *'Samen en toch*

apart', A. Korsten e.a., 2002; gratis – zo lang de voorraad strekt - te verkrijgen bij nicole.franssen@ou.nl). Dit concept is sterk op vrijwilligheid gebaseerd. Als Zutphen niet hierbinnen wenst mee te doen, kunnen ande- re gemeenten met Warnsveld toch de krachten bundelen.

Kortom, het wetsvoorstel voor herindeling Zutphen-Warnsveld voldoet niet aan de officiële criteria van het kabinet. En, specifiek gezien, de Warnsveldse gemeenschap en het gemeentebestuur steunt samenvoeging bij Zutphen niet. Dat betekent dat er geen draagvlak is voor de combinatie Warnsveld- Zutphen en deze gedwongen combi een wezens- vreemd element is in het wetsvoorstel, dat overi- gens veel elementen van vrijwillige herindeling bevat en op steun in Gelderland kan rekenen. Warnsveld-Zutphen wordt een gedwongen huwelijk. Als argumenten tellen blijft Warnsveld zelfstandigheid behouden. Wie wil een gemeen- te, die zo geliefd is bij burgers, opheffen!

Warnsveld innoveert: besturen met een maat of 'apart en toch samen'

Er zijn geen tekenen dat de bestuurskracht van Warnsveld thans, binnen het perspectief van een

beheergemeente, op zich substantieel tekort schiet, sterker: het bestuur van Warnsveld is recent vanuit GS van Gelderland geprezen! En als men een ruim perspectief wil kiezen: ruim 50.000 gemeenten in negen Europese landen, waaronder Duitsland, Frankrijk, België en Noorwegen, hebben geen grotere omvang dan Warnsveld maar tellen eveneens minder dan 10.000 inwoners!!! Dat is de overgrote meerderheid van de gemeenten in die landen. In landen- vergelijkend perspectief is een wat kleinere gemeenten dus geen Fremdkörper. Opmerkingen dat Warnsveld 'een maatje te klein is', zijn in internationaal perspectief sterk te relativiseren.

Dat neemt niet weg dat de vraag is of de (nabije en verre) toekomst onverkort ligt bij een volledig zelfstandig voortbestaan *op de wijze zoals nu*.

Gemeenten kunnen en zullen elkaar moeten versterken in *een krachtenbundeling*. Herindeling is niet de enige of belangrijkste oplossing om 'goed bestuur' te bereiken en zelfs na herindeling liggen er uitdagingen – ze zijn hier genoemd - die nopen tot serieuzere gemeentelijke krachtenbundeling dan thans bestaat. Een groot aantal geraadpleegde

visitaties van gemeenten wijst uit dat dit ook elders het geval is.

Warnsveld zou graag verder gaan in een concept dat erkent dat een gemeente beperkingen kent, of ze klein of groot is, en waarbij de toekomst ligt in versterking van elkaar door toepassing van het *'shared services'-concept* zoals uitgewerkt in *'Samen en toch apart'* (SETA-concept) of het nagenoeg gelijke concept van de federatiegemeente (zoals geformuleerd door D.J. Elzinga).

Het adagium *'Besturen met een maat'* drukt de noodzaak van krachtenbundeling uit: de gemeente heeft ook een ander nodig! Niet herindelen maar ambtenaren van een andere gemeente delen! Besturen met een maat drukt ook uit dat het kabinet niet moet letten op draagvlak als één maat (Bathmen dat niet samengevoegd wil worden, niet bij Deventer voegen) om vervolgens daar een andere maat naast te zetten (Warnsveld dat niet wil, wél bij Zutphen voegen). Met dezelfde maat meten, is gewenst!!!!

Prof.dr. A.F.A. Korsten
Heerlen, Maastricht, 1 september 2003



